

Rapport au Premier ministre

Pour un **commissariat général** à la **stratégie** et à la **prospective**

Yannick Moreau

Présidente de section au Conseil d'État

Membres du groupe de travail

**Philippe Aghion,
Marion Guillou,
Pierre Rosanvallon,
Henri Rouilleault,
Louis Schweitzer**

Décembre **2012**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
PREMIERE PARTIE – UN ORGANISME DE STRATEGIE ET DE PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE : POUR QUOI FAIRE ?	9
1. BREF ETAT DES LIEUX DE LA STRATEGIE ET DE LA PROSPECTIVE.....	10
1.1. Les lieux et outils de stratégie et de prospective au service du Gouvernement.....	10
1.2. Des réflexions prospectives et des capacités d'évaluation dans une pluralité d'institutions	10
1.3. Le développement du travail concerté dans des organismes spécialisés depuis les années 2000.....	11
1.4. Les faiblesses du dispositif actuel	12
2. PRINCIPES STRUCTURANTS POUR LE COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE	13
2.1. L'ambition du projet : un outil de travail partagé et de cohérence au service de la décision publique	13
2.2. Les principales missions du futur commissariat	13
2.3. Le processus de travail, garantie de la qualité des réflexions du commissariat.....	17
2.4. La méthode de concertation	19
3. REUNIR LES CONDITIONS DE LA REUSSITE	21
3.1. Un commissaire de haut niveau	21
3.2. Un soutien ferme au sommet de l'Etat et un lien avec les mécanismes de décisions publiques	21
3.3. Une bonne collaboration avec le Parlement	22
3.4. Une articulation appropriée avec le Conseil économique, social et environnemental	23
DEUXIEME PARTIE – PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	25
1. LA DENOMINATION PROPOSEE : LE « COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE ».....	25
2. LE PROFIL ET LE POSITIONNEMENT DU COMMISSAIRE	25
3. LES ORGANISMES EN RESEAU AVEC LE COMMISSARIAT.....	28
3.1. Les apports des conseils créés dans les années 2000.....	28
3.2. La nécessité de mieux identifier le réseau.....	28
3.3. Des simplifications nécessaires.....	29
3.4. La nécessité de mieux coordonner le réseau.....	32
3.5. Clarifier le rattachement de certaines subventions.....	33

3.6. Un important travail en interface avec les administrations	34
4. LES METHODES DE TRAVAIL.....	34
5. LES BRANCHEMENTS A LA DECISION PUBLIQUE	35
5.1. Associer les administrations aux travaux du commissariat.....	35
5.2. Participer aux travaux d'évaluation des politiques publiques	36
5.3. Devenir le centre de ressources des concertations ministérielles et interministérielles et le lieu naturel des grandes réflexions publiques	37
5.4. Contribuer à l'éclairage de la programmation triennale des finances publiques	38
5.5. Articuler son action avec celle du Commissariat général à l'investissement.....	38
5.6. Apporter un appui méthodologique à la politique d'amélioration de la qualité du droit.....	39
5.7. Un cycle des hautes études « prospective et société » pour développer une culture partagée de la concertation.....	40
6. DES EXEMPLES DE THEMES DE TRAVAIL	41

Lettre de mission du Premier ministre

Synthèse du rapport

Annexes

- ♦ **Annexe n°1 – Résumé des principes et propositions**
- ♦ **Annexe n°2 – Regard sur l'histoire**
- ♦ **Annexe n°3 – Organismes en réseau avec le commissariat**
- ♦ **Annexe n°4 – Personnes auditionnées par la mission**
- ♦ **Annexe n°5 – Sigles utilisés**

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

- *MM. Pierre Lénel, Jérôme Marchand-Arvier et Jean Richard de Latour, rapporteurs ;*
- *MM. Jacky Bontems, Marcel Lepetit, chargés de mission.*

Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

INTRODUCTION

Le Premier ministre a demandé à Mme Yannick Moreau¹ de conduire une réflexion sur la création « *d'un lieu de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques ouvert à l'ensemble des acteurs sociaux* », ayant vocation à se substituer au Centre d'analyse stratégique (CAS). Il s'agit notamment de définir « *les conditions à réunir et la méthode à suivre pour que ce lieu (...) soit effectivement en prise sur les processus de décision* ». Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement des travaux de la Grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012.

Le rapport qui est présenté a été établi avec l'appui d'un groupe de travail comprenant cinq membres désignés par le Premier ministre : Mme Marion Guillou, MM. Philippe Aghion, Pierre Rosanvallon, Henri Rouilleault et Louis Schweitzer².

Ce projet s'inscrit dans un contexte caractérisé par l'existence simultanée de plusieurs grandes évolutions qui se produisent à une vitesse accélérée. Ces évolutions sont mondiales et nationales. **Cinq phénomènes** en particulier bouleversent la donne : la mondialisation des échanges, l'émergence de nouvelles puissances, l'impératif de transition écologique, la révolution biologique et la révolution numérique.

♦ **La mondialisation des échanges, ou globalisation**, est le phénomène le mieux connu. La forme désormais transnationale des économies tout comme la circulation et la vitesse des échanges constituent des faits majeurs tout autant créateurs de richesses que potentiellement destructeurs. Il faut prendre en compte ces phénomènes comme déterminants de la compétitivité de notre économie. Il faut également imaginer des formes de régulation ou d'encadrement, notamment au niveau européen.

♦ **L'émergence de nouvelles puissances**, aussi bien en Asie qu'en Amérique latine, qui ne sont pas que des concurrents économiques. La chute du mur de Berlin n'a en aucune façon provoqué la fin de l'histoire. C'est au contraire la remise en marche de l'histoire à laquelle nous assistons. La « *polyarchie du monde* » est en route. Notre politique étrangère et notre politique économique ne peuvent pas l'ignorer. Ce monde multipolaire peut d'ailleurs constituer une chance pour une meilleure régulation mondiale.

♦ **La transition écologique**, rendue incontournable par le changement climatique et la préservation de l'accès à des biens essentiels. Le développement durable n'est pas un supplément d'âme. La prise en compte de l'environnement (biodiversité, eau, sol, atmosphère) doit être au cœur de toutes les politiques publiques locales, nationales et européennes. Elle impacte en effet de nombreux secteurs : énergie, alimentation, aménagement du territoire et santé.

¹ Mme Yannick Moreau est présidente de section au Conseil d'Etat et ancienne présidente du Conseil d'orientation des retraites.

² Mme Marion Guillou est ancienne présidente de l'Institut national de la recherche agronomique, présidente du conseil d'administration de l'Ecole Polytechnique, M. Philippe Aghion est économiste, professeur à l'université d'Harvard. M. Pierre Rosanvallon est historien, professeur au Collège de France. M. Henri Rouilleault est administrateur de l'INSEE, ancien directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. M. Louis Schweitzer est ancien président-directeur général de Renault, ancien président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

♦ **La révolution biologique** donne aux hommes des pouvoirs nouveaux pour agir sur les mécanismes du vivant. Elle permet d'intervenir sur la procréation, de modifier le génome des espèces végétales et animales ou encore d'introduire en médecine la thérapie génique. Les possibilités ouvertes posent des questions inédites : évolution de la science, capacités d'innovations et débat démocratique ont désormais partie liée.

♦ **La révolution numérique** nous est familière. Notre vie quotidienne s'en accommode fort bien (téléphones portables, ultra-rapidité des échanges, possibilités d'expression démultipliées). Mais nous percevons encore mal à quel point cette révolution numérique peut transformer notre rapport au monde et au temps.

C'est dans ce contexte, source de transformations accélérées, riche de potentialités et d'incertitudes, que la France doit améliorer ses capacités de prospective et de stratégie. Il s'agit de voir loin pour décliner des stratégies de changement intégrant les dimensions humaines et physiques et les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement.

Face à ces enjeux, la France dispose de ressources indéniables : son territoire, sa géographie, la dynamique démographique, la qualité des infrastructures publiques, la qualité de la main-d'œuvre et le niveau de formation sont autant d'atouts sur lesquels notre pays peut s'appuyer.

Mais les difficultés économiques et sociales sont là. La France est confrontée à un taux de chômage élevé, particulièrement pour les jeunes. En termes de compétitivité, « *la cote d'alerte est atteinte* » (rapport Gallois³). Enfin, la situation des finances publiques est particulièrement dégradée.

On trouve là comme un écho à la situation présentée par Jean Monnet dans son rapport général sur le premier plan (novembre 1946-janvier 1947) qui considérait la modernisation comme le « *seul recours* » et la seule voie du relèvement national :

« On ne peut pas dire que la France ait à faire un choix ; car il n'y a pas de choix pour elle, sinon entre une décadence graduelle et l'action immédiate (...) La décision pour la France est particulièrement urgente : notre état ne laisse plus de marge pour l'inaction et pour continuer d'user sans créer. Ou bien la France restera en arrière, et alors elle glissera à un niveau de vie et de puissance économique de plus en plus bas ; ou bien elle se hâtera de faire l'effort nécessaire et elle reprendra rapidement sa place dans la production et le commerce du monde. Si, au cours de l'action, des ajustements sont à prévoir, la direction à prendre est certaine. L'essentiel, et c'est une nécessité immédiate, est de « rattraper le train ». »

Naturellement, la situation de la France et des Français n'est en rien comparable à celle de l'après-guerre.

³ *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre de M. Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement, 5 novembre 2012.

Cependant **l'urgence**, aujourd'hui comme alors, **c'est de faire avancer le pays de la façon la plus rassemblée possible**. Cela signifie « *attraper le train* » de la croissance et de l'innovation, en s'interrogeant sur les buts à atteindre et la trajectoire à choisir. C'est renouer avec la passion du progrès en tous domaines, scientifiques et techniques mais aussi économiques, sociaux et environnementaux. C'est enfin retrouver le chemin d'une stratégie collective et concertée avec toutes les forces prêtes à faire converger leur action.

Il est temps que la France soit en mesure, en puisant dans son histoire, d'élaborer de nouvelles propositions pour sortir de ce que certains ont appelé la « *culture de l'inespoir* »⁴.

C'est dans cet esprit que le Premier ministre veut créer un organisme de prospective et d'études qu'il est ici proposé d'appeler **le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)**.

Ce commissariat général a vocation à **devenir le « juge d'instruction des problèmes complexes »**. Il s'agit d'éclairer l'avenir en organisant sur les sujets, dont le commissariat est saisi, une réflexion concertée permettant des choix politiques reposant sur une forte cohérence stratégique.

La réforme proposée ne prévoit pas le retour à une quelconque planification des évolutions économiques, sociales et environnementales de notre pays, mais **le choix d'un travail concerté** sur les orientations de moyen terme tout autant que la recherche des cohérences sont essentiels. Retrouver la confiance, dans la société, dans l'économie, dans l'Etat et dans les institutions suppose de comprendre la complexité du monde dans lequel nous sommes et ne peut se faire qu'en mobilisant méthodiquement une intelligence collective.

Les orientations suivantes présentent les finalités, les principes et les modalités d'organisation du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, qui se veut au service de cette ambition.

⁴ Jean-Claude Guillebaud, *Une autre vie est possible*, Paris, L'Iconoclaste, 2012.

A titre liminaire, trois éléments de méthode doivent être soulignés.

1. L'objet de ce rapport n'est pas de procéder à un audit financier et d'organisation du Centre d'analyse stratégique (CAS) et des organismes qui lui sont rattachés. Le véritable enjeu est leur réorientation. Figure cependant en annexe une brève présentation du CAS.

2. Les éléments de comparaisons internationales rassemblés par la mission, grâce au concours du CAS et du réseau des services économiques du ministère de l'économie et des finances, ont éclairé différents aspects de sa réflexion.

3. La mission a naturellement cherché à insérer ses travaux dans une réflexion gouvernementale d'ensemble. Elle a donc pris en compte les démarches suivantes :

- les conclusions du rapport de M. Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française, remis au Premier ministre le 5 novembre ;
- les réflexions sur la modernisation de l'action publique⁵. Sur ce sujet, voir les rapports de l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales, et l'inspection générale de l'administration sur le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les conditions de la réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat (septembre 2012) et de cadrage méthodologique du processus d'évaluation des politiques publiques partenariales.

Par ailleurs, la mission a procédé à des échanges avec les responsables de la commission placée auprès de la ministre en charge de l'égalité des territoires et présidée par M. Thierry Wahl, inspecteur général des finances. Elle a fait de même avec la mission de réflexion, confiée à M. Thierry Tuot, conseiller d'Etat, portant sur la politique d'intégration et réfléchissant à ce titre sur le devenir du Haut Conseil à l'intégration, organisme faisant actuellement partie du réseau du Centre d'analyse stratégique.

⁵ Les conclusions du séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 consacré à la modernisation de l'action publique précisent que « la mission confiée à Yannick Moreau sur la création d'une instance de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques traduit notamment le souhait du Gouvernement de disposer d'un lieu d'évaluation, de dialogue et de prospective sur les enjeux de moyen et long terme qui s'attachent à l'action publique ». Un premier cycle d'évaluation sera lancé par le Premier ministre à l'occasion du comité interministériel de modernisation de l'action publique de décembre.

PREMIERE PARTIE – UN ORGANISME DE STRATEGIE ET DE PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE : POUR QUOI FAIRE ?

La France paraît marquée par **un manque de confiance en l'avenir** mais aussi par un manque de confiance entre les acteurs. Des enquêtes menées depuis plus de vingt ans dans tous les pays développés montrent que les Français, plus que les habitants des autres pays, se méfient de leurs concitoyens, des pouvoirs publics et du marché. Or cela affaiblit l'efficacité et l'équité de notre modèle économique et social. D'où l'importance de rétablir la confiance, comme le soulignait le Président de la République lors de l'ouverture de la Grande conférence sociale de juillet 2012 : *« nous n'avons qu'un objectif : permettre d'assurer à la génération qui vient un avenir meilleur que la nôtre, donner à notre pays confiance dans lui-même... »*.

Pour construire l'avenir en confiance, il faut améliorer la compréhension réciproque de chacun des acteurs et faire émerger une pensée partagée du monde qui nous entoure.

Cette nécessité d'une vision partagée était bien reconnue à la Libération. Mais elle est parue moins nécessaire dans un monde largement ouvert, en particulier après la chute du mur de Berlin, lorsque la croyance dans la capacité des marchés à assurer l'ensemble des équilibres économiques et sociaux était largement partagée.

Dans la société française, prompte à se diviser, l'Etat joue un rôle particulier. Il peut et doit évoluer. Dans la période actuelle, le rôle des marchés est certes reconnu mais l'importance d'une vision partagée reprend sa force. Cette situation est propice à la création et à l'organisation des instances pouvant permettre au Gouvernement de se doter d'une vision stratégique et prospective.

La France ne manque ni d'appareils statistiques, ni de lieux de recherche, ni d'instances de concertation ou de débat. Mais elle manque d'un lieu bien structuré de prospective et de stratégie pour les décideurs.

1. Bref état des lieux de la stratégie et de la prospective

1.1. Les lieux et outils de stratégie et de prospective au service du Gouvernement

- Les **prévisions économiques et statistiques** se sont développées. C'est en particulier le cas au sein de l'appareil public, dont les capacités statistiques et d'étude se sont considérablement renforcées. Au-delà de l'INSEE et de la direction de la prévision, désormais intégrée au sein de la direction générale du Trésor, les services statistiques ministériels, embryonnaires il y a trente ans, sont aujourd'hui dotés de moyens et d'experts. D'autres lieux d'expertise et de prévision économique existent, comme l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et COE-Rexecode, ce qui permet d'assurer un certain pluralisme.
- Une **programmation des finances publiques** à trois ans a été mise en place à travers l'adoption de lois de programmation des finances publiques.
- Dans certains domaines, des **projections de long terme** sont régulièrement faites. C'est notamment le cas pour les retraites, dans des exercices à la fois français et européens.
- Le Centre d'analyse stratégique, qui a succédé au Commissariat général du Plan, dispose de moyens significatifs lui permettant de produire des études substantielles⁶.

1.2. Des réflexions prospectives et des capacités d'évaluation dans une pluralité d'institutions

Nombre de grandes entreprises privées ont compris l'importance d'une vision stratégique et de la prospective. Elles développent les instruments pour se doter d'une telle vision. C'est le cas aussi d'entreprises publiques ou d'organismes publics ; on citera l'exemple de la RATP, de la Banque de France et de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

Les assemblées parlementaires ont elles aussi engagé des travaux de prospective et d'évaluation. Le Sénat a créé une délégation à la prospective et les deux assemblées engagent des travaux d'évaluation conformément à la mission que leur donne la Constitution.

⁶ Cf. annexe n°2.

Le Conseil économique, social et environnemental, dont le rôle particulier prévu par la Constitution doit être pleinement pris en compte, remplit également une mission d'évaluation et mène des réflexions prospectives.

On reviendra dans la suite du rapport sur les coopérations et complémentarités à organiser de manière à éviter les redondances ou les défauts de coopération.

Le pluralisme de ces sources fait partie de la démocratie. Mais aucune de ces institutions ne peut remplir le rôle spécifique attendu d'un organisme chargé auprès du Premier ministre d'organiser une mise en cohérence au service de la décision publique.

1.3. Le développement du travail concerté dans des organismes spécialisés depuis les années 2000

Au début des années 2000, puis lorsque le CAS a remplacé le Commissariat général du Plan en 2006⁷, il a été décidé de ne plus faire de la concertation avec les partenaires sociaux une des caractéristiques essentielles du travail de l'organisme d'analyse stratégique placé auprès du Premier ministre. C'est sans doute l'une des raisons qui conduit à ce que, quelles que soient les qualités des travaux réalisés par le CAS, ils ne constituent pas une forme fédérative de réflexion. Plus profondément, cette décision a nécessairement fait perdre une part de légitimité au CAS et l'a privé de l'enrichissement qu'apporte un mode de travail pleinement collaboratif.

Ce mode de travail, dans le même temps, a montré sa pertinence dans les organismes créés principalement auprès du Premier ministre à partir des années 2000. Premier organisme de ce type, le Conseil d'orientation des retraites (COR), qui a beaucoup emprunté aux méthodes du Commissariat général du Plan, a montré la voie à partir de 2000. Cette formule a été reprise pour d'autres secteurs : Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) en 2003, Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) en 2005, Haut Conseil de la famille (HCF) en 2008, Conférence nationale de l'industrie (CNI)⁸ en 2010, Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) en 2012.

⁷ Cf. annexe n°2.

⁸ Cf. *Ensemble, réindustrialiser la France pour la croissance et l'emploi*, rapport annuel 2011 de la conférence nationale de l'industrie, La Conférence nationale de l'industrie (CNI) a été mise en place à la suite des États généraux de l'industrie, afin de « *poursuivre les réflexions engagées et suivre la politique industrielle qui sera mise en place* », dans un double objectif : « *faire vivre le consensus social relatif à la nécessité d'une industrie forte pour l'économie française (...) et renforcer la gouvernance de la politique industrielle, notamment par filière* ». La CNI associe le Gouvernement, des parlementaires ainsi que des entreprises industrielles, les salariés de l'industrie et des personnalités qualifiées. Elle effectue un travail sur les filières industrielles à travers les comités stratégiques de filière.

Ces organismes ont une légitimité d'autant plus forte qu'ils sont créés par décret, et que leur président est nommé par le Premier ministre⁹. Dotés d'un secrétariat général resserré, ils ont pu reprendre ou élaborer des méthodes de travail structurées alliant mobilisation de l'expertise, travail concerté et publicité de tous les documents de travail sur internet. Les diagnostics établis, ainsi que les propositions d'évolution, sont présentés avec l'indication d'éventuels points de désaccord des différents membres.

Une fois ce travail fait, place est laissée aux consultations entre les partenaires sociaux et le pouvoir politique, puis aux décisions. Les organismes en question ne se situent pas dans le champ du dialogue social même s'ils y contribuent.

1.4. Les faiblesses du dispositif actuel

Le dispositif actuel comporte plusieurs faiblesses.

- **La multiplication d'organismes par domaine atteint ses limites.** Chacun comprend qu'on ne peut pas créer un nouvel organisme chaque fois qu'un nouveau besoin de travail concerté apparaît.
- **Le réseau qui a été constitué entre certains des organismes et le CAS** au moment de la création de celui-ci ne rassemble pas tous les organismes de réflexion concertée placés auprès du Premier ministre. N'en font notamment pas partie le Haut Conseil de la famille et la Conférence nationale de l'industrie, pour des raisons purement contingentes. Par ailleurs, la coordination entre le travail de ces organismes et le CAS, prévue par le décret ayant institué le CAS, reste minimale. Il faut **un lieu de mise en cohérence**.
- Le futur commissariat lui-même doit retrouver une **méthode de travail concerté**.
- Enfin, les travaux de l'organisme qui se trouve au cœur du réseau n'ont de sens que s'ils sont des **instruments au service des pouvoirs publics pour préparer des décisions**. C'est l'articulation avec la décision publique qui donne aujourd'hui leur légitimité aux différents conseils. C'est elle qui demain doit donner à l'ensemble du réseau son utilité et sa légitimité.

⁹ Sauf pour le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie.

2. Principes structurants pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective

2.1. L'ambition du projet : un outil de travail partagé et de cohérence au service de la décision publique

Le futur organisme doit être **un outil de « déminage » démocratique au service de la puissance publique**. Il doit être notamment un espace de réflexion auprès du Premier ministre, en associant l'ensemble des acteurs publics et privés (Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, organismes de recherche, partenaires économiques et sociaux et société civile).

C'est par conséquent **un changement de perspective qui est proposé** aujourd'hui.

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se conçoit avant toutes choses comme un lieu transversal de concertation et de réflexion « à froid », c'est-à-dire un lieu de synthèse et de partage, qui assure la cohérence des réflexions et qui soit capable de créer une dynamique. Il fera sa place à la fois à la permanence et à la nouveauté.

L'ambition fondamentale portée par ce projet consiste à éclairer l'avenir par :

- ♦ l'anticipation des mutations et la réduction des incertitudes¹⁰ ;
- ♦ la contribution à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics ;
- ♦ la discussion avec les parties prenantes et la concertation préalable ;
- ♦ l'animation du débat social, propice à la maturation des idées et à l'explication démocratique¹¹.

2.2. Les principales missions du futur commissariat

Le futur commissariat devra remplir **cinq missions** :

- ♦ **prospective** : concevoir ensemble les futurs possibles, forger la représentation commune d'avenirs souhaitables dans un monde en plein bouleversement et éclairer les chemins qui permettent d'y parvenir ;
- ♦ **stratégie** : transformer une vision prospective en stratégie, grâce à une véritable proximité à la décision publique, ou encore lorsqu'une réflexion prospective n'a pas eu lieu préalablement, développer une réflexion et des propositions sur un horizon de moyen terme ;
- ♦ **évaluation** : participer à l'évaluation des politiques publiques qui conduit à examiner la pertinence et la cohérence des choix faits ;
- ♦ constituer un centre de ressources sur les diverses formes de **concertation et de débat public** en observant la qualité des pratiques ;

¹⁰ « La civilisation a toujours été réductrice d'incertitude ou créatrice d'anti-hasard. (...) Il appartient au calcul économique d'être, dans son domaine, réducteur d'incertitude par ces nouveaux instruments qui s'appellent le plan la prospective, la recherche opérationnelle », P. Massé, in *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, 1965.

¹¹ Cf. l'analyse de Pierre Mendès France : « le rassemblement des volontés de tous les citoyens, condition du succès du plan, nous devons l'obtenir par l'explication, par la persuasion, la discussion et le jeu de la liberté et de la démocratie », in *Pour une République moderne*, Paris, Gallimard, 1987.

- ♦ coordonner, produire et développer des **comparaisons internationales et territoriales**, en particulier sur les politiques publiques.

Principe : Les cinq missions du commissariat sont prospective, stratégie, évaluation, centre de ressources sur les concertations et débats publics et comparaisons internationales et territoriales.

2.2.1. Prospective

Le commissariat assurera d'abord **des fonctions de prospective**.

Anticiper les futurs possibles et souhaitables, prévenir les risques, réduire le champ des incertitudes et fournir un cadre d'analyse cohérent et global : voilà autant de tâches qui sont assumées partiellement et de façon éparse au sein de l'appareil gouvernemental et, au-delà, au sein de la société française.

Dans ses *Mémoires d'espoir*, le général De Gaulle souligne le caractère transversal du Commissariat général du Plan qui répond à des préoccupations économiques de premier ordre : « *Il s'agit du Plan, parce qu'il embrasse l'ensemble, fixe les objectifs, établit une hiérarchie des urgences et des importances, introduit parmi les responsables et même dans l'esprit public le sens de ce qui est global, ordonné et continu, compense l'inconvénient de la liberté sans en perdre l'avantage.* »

Or, qui peut faire l'économie, dans tous les compartiments de la vie économique et sociale, d'une réflexion dépassant l'horizon du court terme ? Comme l'indique M. Dominique de Villepin, ancien Premier ministre, l'objectif essentiel consiste à « *injecter auprès du Premier ministre du temps long alors que son cabinet pilote les politiques à partir du temps court* ». Ceci est d'autant plus nécessaire lorsque la crédibilité de la stratégie gouvernementale s'inscrit dans une dimension pluriannuelle, en particulier en matière de finances publiques. Le Gouvernement français a donc besoin d'un outil capable de l'aider à anticiper et à situer un événement économique ou social dans une trajectoire, une temporalité et une histoire.

Cela devrait être le rôle du futur commissariat. Sans entrer dans le détail des techniques de prospective, on peut retenir schématiquement les trois principales méthodes suivantes :

- ♦ la modélisation qui repose sur l'observation passée du comportement des agents économiques et de leurs interactions, et permet des projections tendancielles, en fonction d'hypothèses sur les variables exogènes d'environnement international et de politiques publiques ;
- ♦ la construction de scénarios prospectifs, qui ne se résument pas à des prévisions et qui permettent l'exploration des futurs possibles, au service d'une conviction : « *il ne suffit pas de regarder le futur pour le changer* » pour emprunter le mot de Gaston Berger ;
- ♦ des démarches plus récentes telles que la « prospective du présent »¹². Expérimentée notamment pour les besoins de transport en région parisienne¹³, elle repose sur un accompagnement continu du changement articulant savoirs

¹² Damon, Julien, « *La prospective du présent* », in *Futuribles*, juin, 2003.

¹³ Cf. « *Prospective, débat et décision publique* », rapport de Jean-Paul Bailly au Conseil économique et social, republié sous le titre *Demain est déjà là*, éditions de l'Aube, 1999.

scientifiques, savoirs profanes et expériences sensibles, pour faire advenir des futurs souhaitables. Elle procède au repérage de signaux faibles, « *germes du futur* » d'un « *demain déjà là* », souvent peu visible faute de bons outils d'observation¹⁴.

2.2.2. Stratégie

Si le futur commissariat conduira des travaux à visée prospective, il sera plus souvent chargé de conduire **des études stratégiques et des études à visée plus immédiatement opérationnelle**.

Jacques Delors rappelle la pertinence de cette approche : « *D'un côté, décrire les tendances lourdes de l'avenir. (...) C'est ce que j'appelle explorer le futur. Puis, il y a une autre méthode (...). Le Gouvernement s'apprête à prendre une décision, a-t-il mesuré toutes les conséquences à long terme de la décision qu'il prend aujourd'hui ? En fonction des données internationales, des rapports de forces, de la démographie, de l'évolution des structures de consommation, des tendances lourdes des finances publiques ?* »¹⁵.

Eclairer la décision suppose de bien connaître l'existant et l'impact des politiques publiques, de connaître les changements, les innovations et les mutations de notre environnement économique, social, politique, culturel ou environnemental. Cela passe par des relations nourries avec les organismes publics et aussi les principaux *think tanks* français et européens. Les travaux relevant de la stratégie sont conduits soit à la suite d'études prospectives, soit directement pour l'éclairage d'une politique publique, soit encore sous la forme d'une veille stratégique, qui permet de maintenir un mécanisme d'alerte à l'attention du décideur.

2.2.3. Evaluation

Ensuite, et c'est la **troisième mission** qu'il est proposé d'assigner au futur organisme, **positionner le commissariat comme un acteur de l'évaluation** est d'autant plus nécessaire que l'évaluation¹⁶ des politiques publiques, qui, aux termes du décret du 18 novembre 1998, « *a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* », est globalement considérée comme relativement faible en France.

Le paysage institutionnel de l'évaluation des politiques publiques est diversifié. Il ne saurait y avoir de monopole dans ce domaine tant les sujets à traiter sont nombreux et les points de vue différents nécessaires. En l'état, sont des acteurs importants de l'évaluation : les ministères, qui se sont dotés pour la plupart de directions statistiques et d'études ; les corps d'inspection ; la Cour des comptes (conformément au nouvel article 47-2 introduit par la révision constitutionnelle du

¹⁴ Edith Heurion, conseillère en prospective, ancienne directrice du département de recherche de la RATP, in revue *Urbanisme* n°386. Voir également : « *La prospective du présent pour accompagner le mouvement de la société* », conférence pour la Fondation Gabriel Péri, Paris, 2005.

¹⁵ Jacques Delors, *L'unité d'un homme, entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob, 1994.

¹⁶ Aux termes du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

23 juillet 2008, qui dispose que « *la Cour des comptes (...) assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques* ». Enfin, la compétence du Parlement a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2008 (l'article 24 de la Constitution dispose que « *Le Parlement (...) contrôle l'action du gouvernement ; il évalue les politiques publiques* »). Cette dernière évolution ne prive naturellement pas de sa légitimité des travaux d'évaluation menés par le pouvoir exécutif.

Dans ce paysage, il est utile que le futur commissariat joue un rôle en matière d'évaluation pour l'action publique :

- ♦ l'évaluation est un complément naturel de ses fonctions de prospective et de stratégie¹⁷. Elle est l'un des champs qui lui permettront d'être bien raccordé au processus de décision publique ;
- ♦ le positionnement et les compétences du commissariat en feront un partenaire utile des actions initiées par d'autres acteurs publics en matière d'évaluation.

2.2.4. Concertations et débats publics

Le commissariat pratiquera largement, à l'occasion de ses différents travaux, une **concertation classique**, notamment avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes. Cette concertation sera enrichie et rendue visible par la mise à disposition en ligne, à chaque étape de travail, de l'ensemble des documents de supports du travail concerté.

A ces formes traditionnelles de concertation, s'ajoutent aujourd'hui d'**autres formes de concertation et de débat public** : consultation par internet, forums de discussion, « Grenelles », conférences de consensus.... Le commissariat doit devenir un centre de ressources à la disposition du Gouvernement analysant la diversité des formes de concertation et de débat public, observant les pratiques réussies et celles qui le sont moins. Il pourra être consulté pour l'organisation des concertations et débats à venir, voire en organiser lui-même à la demande du Gouvernement.

Forts de ses compétences en matière de prospective stratégique et d'évaluation, le commissariat sera alors bien positionné pour participer à l'invention de nouveaux rapports entre le pouvoir et les citoyens et promouvoir de nouvelles modalités de concertation, d'action et de décision publique, associant les partenaires économiques et sociaux, les experts et la société civile.

¹⁷ Dès 1991, le Conseil scientifique de l'évaluation estimait dans un rapport (mentionné par le rapport d'information de la délégation pour la planification du Sénat *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, 30 juin 2004, par MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade), que « *la dimension prospective est souvent présente dans l'évaluation, dans la mesure où elle s'inscrit dans la perspective de décisions futures. Toute évaluation débouchant sur des préconisations d'actions devrait comporter un minimum d'interrogations sur les modifications probables du contexte de l'action publique. Mais la réflexion prospective, ainsi que la prévision quantitative, est également nécessaire en amont de l'évaluation, pour identifier les questions importantes à moyen terme, au-delà des préoccupations conjoncturelles du service ou du Gouvernement* ».

2.2.5. Comparaisons internationales et territoriales

La bonne connaissance des pratiques de nos partenaires de l'Union européenne, des autres économies développées de l'OCDE et des économies émergentes mais également des collectivités territoriales est un élément essentiel de la conduite des politiques publiques. Il ne s'agit pas d'importer des modèles de façon artificielle mais d'observer finement ce que peuvent être de bonnes pratiques transposables. Le commissariat pourrait devenir une « agence des bonnes pratiques » de nature à « *organiser la contagion des initiatives* », selon l'expression utilisée par Michel Godet.

Le commissariat réalisera **des comparaisons internationales et territoriales** approfondies lorsqu'elles ne seront pas disponibles mais aura aussi pour mission de faciliter la circulation de celles qui existent en rassemblant les analyses provenant de sources publiques multiples.

A cette fin, le commissariat doit reprendre et développer les partenariats noués par le Centre d'analyse stratégique avec ses homologues à l'étranger (organismes publics, fondations privées, *think tanks*). Ces collaborations doivent aller jusqu'à des productions communes avec ceux-ci.

L'analyse comparative concernera autant les pratiques territoriales que les pratiques internationales. Pourrait se constituer, si cette fonction se développe, un **centre de données et d'expériences partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes sociaux**.

2.3. Le processus de travail, garantie de la qualité des réflexions du commissariat

Pour donner un « *contenu positif à l'idée d'action publique partagée* »¹⁸, le processus de travail doit faire vivre le débat mais n'est pas une forme de négociation.

Il s'agit de construire une problématique commune en s'appuyant sur une méthode et une pratique permettant un débat de qualité.

Il s'inspire de la méthode de travail développée par les organismes de concertation à partir de la création du Conseil d'orientation des retraites.

2.3.1. Une expertise étayée pour le partage d'éléments de diagnostic et de proposition

Le point de départ consiste à établir des **documents de base robustes**, fondés sur des données solides, qui permettent de disposer, au démarrage de la réflexion, d'un ensemble d'informations pertinentes. L'expertise doit être étayée et ouverte. Le président de la commission doit constamment s'assurer de la qualité de celle-ci.

¹⁸ Laurent Duclos et Michel Mirandon, *Le mandat du Plan, mutatis mutandis*, document d'étude, Commissariat général du Plan, service des affaires sociales, 20 février 2003.

Les travaux permettent à tous les participants, notamment aux partenaires sociaux et le cas échéant aux collectivités territoriales et aux associations, de disposer de ressources intellectuelles (accès à l'expertise, aux compétences et à la documentation) et matérielles (logistique) et de données qui ne sont pas toujours faciles d'accès. Une prospective partagée ne peut se construire que si la garantie d'un accès à l'ensemble des données est réelle.

Le souci de disposer de l'expertise disponible doit être constant : des collaborations extérieures (administrations, milieux académiques) peuvent être sollicitées sur tel ou tel point particulier.

Le futur commissariat sera aussi le moyen de diffuser des idées au sein de l'administration et de faciliter le décloisonnement ministériel.

Ce n'est qu'à ce prix que l'élaboration progressive d'un diagnostic partagé¹⁹ peut avoir lieu.

2.3.2. Le cercle vertueux de l'association de compétences variées

Si les experts occupent une place importante, ils n'ont pas le monopole du savoir. Les non-experts peuvent aussi apporter des éléments déterminants à la réflexion. C'est pour cette raison que **l'association de chercheurs, de fonctionnaires, des partenaires sociaux, de personnalités qualifiées ainsi que de personnes issues du secteur associatif** doit être systématiquement recherchée.

Cette diversité enrichit considérablement les débats et permet dans bien des cas de dépasser les oppositions factices, d'imaginer des problématisations originales et d'apercevoir des nouvelles façons d'aborder un sujet.

2.3.3. Le rôle central des commissions et des groupes de travail

Les travaux du commissariat se font au sein de commissions et de groupes de travail ayant un objet plus restreint.

La réflexion se déroulera notamment au sein de **commissions présidées par des personnalités reconnues** et composées par le commissaire voire, pour les plus solennelles, par le Premier ministre.

A partir des données de base de l'expertise, la discussion devra s'attacher à respecter en permanence l'ensemble des points de vue.

Le commissariat devra de ce point de vue être le lieu d'une expression libre, orientée vers la réforme. Il n'y a **pas de vote**. Autrement dit, la divergence de vue, la controverse et le débat contradictoire sont non seulement admis mais constituent l'une des conditions de la valeur ajoutée de ce nouvel organisme.

Un dossier de travail devra être adressé, en amont de la réunion, à tous les participants du groupe de travail ou de la commission.

Entre deux réunions, la commission pourra décider la création d'un groupe de travail sur tel ou tel point.

¹⁹ Le diagnostic peut n'être que partiellement partagé. L'essentiel est de réduire le nombre de faux problèmes et de progresser sur les convergences.

Principe : Les travaux du commissariat s'organiseront autour de commissions *ad hoc*, présidées par une personnalité désignée par le commissaire ou le Premier ministre. Les conclusions du rapport ne feront pas l'objet d'un vote.

2.3.4. Le respect du travail effectué

Les rapports sont publiés sous la responsabilité du président de la commission. Celui-ci s'engage à respecter la teneur des échanges et à faire état, le cas échéant, des positions différentes ou de désaccords.

Les membres des commissions ou groupes de travail sont tenus à la même pratique.

Principe : Les rapports sont publiés sous la responsabilité des présidents des commissions.

2.3.5. La publicité des documents de travail

Le processus ne peut ignorer **l'apport d'internet**. Aussi est-il recommandé, autant que possible, de mettre à disposition du public l'ensemble des documents (ordre du jour, documents support) qui nourrissent les débats des commissions.

Cette publicité doit être la règle et non l'exception. Il permet au citoyen de reconstituer l'ensemble de la démarche et de prendre la mesure de l'évolution de la réflexion. Ce point est capital : il enrichit la démocratie en se donnant les moyens de restaurer la confiance. Il donne un rayonnement et une lisibilité aux travaux en cours.

Principe : Tous les documents supports des travaux des commissions sont diffusés et mis en ligne au fur et à mesure de la progression des débats.

Le processus décrit ci-dessus est simple mais il fait partie des nouvelles formes d'élaboration et de participation à la décision publique. Il requiert une attention constante mais ce n'est qu'ainsi que des visions partagées pourront émerger.

2.4. La méthode de concertation

Il est entendu que **le Commissariat général à la stratégie et à la prospective ne se veut pas et ne sera pas un commissariat au dialogue social**. Il ne s'agit pas de créer une instance qui aurait vocation à organiser voire à régir le dialogue social. Ce n'est ni l'objectif du Gouvernement ni la demande des partenaires sociaux. Le dialogue social, entre les partenaires sociaux, en vue d'établir des accords collectifs,

ou entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, notamment à propos des projets de réformes, est naturellement mené dans d'autres lieux.

Pour autant, deux convictions guident le **caractère essentiel de la place des partenaires sociaux dans le futur commissariat** :

- ♦ l'association étroite des partenaires sociaux a historiquement été une ligne de force du Commissariat général du Plan, chacun s'accordant à la reconnaître comme un atout et un fondement de sa légitimité, progressivement perdue puis structurellement abandonnée lors de la création du Centre d'analyse stratégique ;
- ♦ le travail en commun avec les partenaires sociaux, au sein d'une structure permettant à chacun d'abandonner les postures et de se concentrer sur la construction de convergences sur les données de base et sur les orientations souhaitables, est particulièrement précieux, comme l'a notamment confirmé le travail des organismes de concertation tels que le Conseil d'orientation des retraites. L'ambition de faire du commissariat « *l'antichambre discrète des grands débats sociaux de demain* » est forte, car elle peut renforcer, d'une part, le contenu et la crédibilité des travaux du commissariat, d'autre part, la qualité des relations sociales en France.

La construction de diagnostics partagés et de convergences sur des futurs souhaitables peut être un élément important d'une meilleure compréhension entre les acteurs économiques et les acteurs sociaux et d'un partage des données rendant le dialogue plus efficace. L'expérience passée du Commissariat général du Plan et les expériences actuelles des organismes de concertations tels que le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'orientation de l'emploi (COE) ou le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) en attestent.

Les partenaires sociaux doivent être structurellement associés aux travaux du futur commissariat. En général lorsque le commissariat mène des travaux dans le cadre d'une commission ou d'un groupe de travail, les partenaires sociaux doivent être invités à y participer.

Principe : Les partenaires sociaux sont en règle générale associés aux commissions et aux groupes de travail mis en place au sein du commissariat.

Le processus et la méthode de conduite des travaux du commissariat doivent tenir compte de ce principe d'association. Les organismes de concertation ont construit un processus qui a fait ses preuves et dont il faut s'inspirer : fonctionnement par convergence qui n'exclut pas l'exposé des points sur lesquels il demeure des divergences ; élaboration progressive d'un diagnostic partagé puis identification des propositions faisant convergence ou des *scenarii* possibles d'évolution.

Dans le cas où des travaux de prospective et d'études menés par des organismes travaillant en réseau avec le commissariat n'associeraient pas les partenaires sociaux (notamment le Conseil d'analyse économique), des séances de restitution de ces travaux à leur attention pourraient être prévues.

La question de la concertation ne doit toutefois pas se limiter aux partenaires sociaux. Il est normal que le commissariat général associe l'ensemble des parties prenantes, et notamment les associations spécialisées sur un problème donné. Pour

la participation aux groupes de travail, il faut prévoir une participation des associations lorsque les thèmes et la nature des travaux y conduisent.

Principe : Le commissariat associe, au-delà des partenaires sociaux, l'ensemble des parties prenantes intéressées à ses travaux.

3. Réunir les conditions de la réussite

Plusieurs facteurs doivent être réunis pour assurer la réussite du futur commissariat.

3.1. Un commissaire de haut niveau

L'une des clés du succès de ce projet tient indéniablement au commissaire qui sera désigné : il faudra une personnalité de grand talent pour animer cet organisme, mobiliser une expertise de qualité et **articuler les travaux avec la décision publique**.

Dans ses méthodes de travail, il devra pratiquer **l'ouverture à l'international**, à travers le réseau établi avec les organismes similaires et la réalisation de comparaisons internationales, et établir des **liens solides avec le monde de la recherche**, sur une base pluridisciplinaire. Il doit par conséquent faire toute sa place aux experts issus de la recherche, publique ou privée, du monde de l'innovation, des universités, des organismes publics.

Il doit avoir la capacité de prendre régulièrement la parole en public et à s'exprimer en son nom propre.

Principe : La capacité du commissaire à prendre régulièrement la parole en public est reconnue.

3.2. Un soutien ferme au sommet de l'Etat et un lien avec les mécanismes de décisions publiques

Il faudra d'abord **conjuguer le temps de cet organisme et le temps de la décision politique**. Pour réussir, le futur organisme doit être structurellement raccordé au processus de décision publique, ce qui implique à la fois :

- ♦ un lien institutionnel direct et étroit entre le commissaire, le Premier ministre et son cabinet, les ministres et les administrations compétentes ;
- ♦ son association à certains processus de décision publique et mécanismes de concertation ;
- ♦ des mécanismes de communication adéquats, en direction du Parlement, du Conseil économique, social et environnemental et des citoyens.

Ces principes ont une traduction très concrète dans l'organisation du futur commissariat : il doit être rattaché au Premier ministre. Le commissariat prend tout son sens lorsque les plus hauts responsables de l'exécutif se l'approprient complètement²⁰.

Principe : Le commissariat est rattaché au Premier ministre et est structurellement raccordé au processus de décision publique.

3.3. Une bonne collaboration avec le Parlement

Le commissariat est un organisme placé auprès du Premier ministre. Néanmoins, ce positionnement n'interdit pas qu'il puisse **travailler en lien avec le Parlement**, compte tenu des travaux de prospective et d'évaluation que le commissariat mènera et qui sont susceptibles d'intéresser la représentation nationale. Cette collaboration est d'autant plus nécessaire qu'elle interviendra dans un **contexte de limitation prévue du cumul des mandats**, qui devrait conduire le Parlement à exercer d'une manière renforcée sa mission constitutionnelle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Plusieurs formes de collaboration pourraient être mis en œuvre :

- ♦ le commissariat pourrait chaque année transmettre au Parlement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances ou de la loi de programmation des finances publiques, ainsi que le propose le rapport de Louis Gallois, un rapport annuel comportant notamment une « *mise en perspective de l'appareil productif établie sur la base des travaux du commissariat* »²¹ ;
- ♦ le commissaire pourrait être auditionné à la demande des commissions parlementaires compétentes à l'occasion de la publication des travaux du commissariat ;
- ♦ le Parlement serait associé à la préparation du programme de travail du commissariat, selon des modalités à définir. On pourrait par exemple imaginer que le commissaire soit auditionné chaque année par le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale et par la délégation à la prospective du Sénat, de manière à ce que chacune des assemblées puissent indiquer au commissaire les sujets sur lesquels il serait utile que le commissariat puisse travailler. **Ce mode d'association pourrait, le cas échéant, se combiner avec une forme de « droit de tirage », permettant aux assemblées de choisir un ou plusieurs thèmes** sur lesquels elles estimeraient nécessaire que le commissariat engage des travaux.
- ♦ en cas de mise en place d'un conseil d'orientation auprès du commissaire²², des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat en seraient membres.

²⁰ Cf. le positionnement revendiqué par le Général De Gaulle pour le Commissariat général du Plan : *"je ferai donc en sorte que la préparation et l'exécution du Plan prennent un relief qu'elles n'avaient pas en lui donnant un caractère « d'ardente obligation » et en le proclamant comme mien »* op. cit..

²¹ Cf. deuxième partie.

²² Cf. 2 de la deuxième partie.

Principe : Les modalités de travail entre le commissariat et le Parlement doivent permettre d'associer le Parlement à la préparation du programme de travail du commissariat et d'éclairer ses travaux, notamment par la remise du rapport annuel comportant notamment une mise en perspective de l'appareil productif et par une forme de « droit de tirage » du Parlement.

3.4. Une articulation appropriée avec le Conseil économique, social et environnemental

Les champs de réflexion du CESE et du commissariat général ont des points communs. Tous deux mènent des travaux, d'une part de prospective, d'autre part d'évaluation. Le CESE s'est d'ailleurs doté depuis 2010 d'une délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, et la loi organique du 28 juin 2010 précise que le CESE « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental* ».

Toutefois, ils ont des rôles et des modalités de travail distincts :

- ♦ depuis 1946, il y a eu coexistence, sans difficulté significative, d'une assemblée représentant la société civile organisée (Conseil économique et social puis Conseil économique, social et environnemental) et d'un organisme de prospective placé auprès du Premier ministre (Commissariat général du Plan puis Centre d'analyse stratégique). Cela tient à leur nature différente : le CESE est une institution prévue par la Constitution. L'autre, institué par décret, est un organisme placé auprès du Premier ministre ;
- ♦ CESE et commissariat général ont une composition et des modalités de travail très différentes : le CESE est une assemblée consultative, qui s'organise seule et donne des avis formalisés, parfois obligatoires, adoptés à la majorité. Le commissariat est un organisme placé sous l'autorité du Premier ministre, au sein duquel participent notamment les administrations de l'Etat ; les documents élaborés ne font pas l'objet d'un vote.

Ils gagneront à développer des coopérations.

Compte tenu de ces éléments, il faut articuler sans les opposer les fonctions du CESE et du futur commissariat. Ces coopérations (travaux, colloques, etc.) se construiront progressivement dans la pratique. Afin de les faciliter, il est souhaitable, si le commissariat est doté d'un conseil d'orientation, qu'un ou deux représentants du CESE en soient membres.

DEUXIEME PARTIE – PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. La dénomination proposée : le « commissariat général à la stratégie et à la prospective »

Plusieurs noms sont envisageables pour le futur organisme.

Les notions de « Plan » ou de « planification », fussent-elles « stratégiques » sont datées. Celle de « prévision » serait par trop réductrice. Le concept de développement, qui rend bien compte de l'idée sous-jacente, entraînerait un risque de confusion avec le concept de développement durable et le commissariat général du même nom. Enfin, les termes d'analyses ou d'études paraissent trop instrumentaux.

Il est recommandé de désigner le nouvel organisme « Commissariat général à la stratégie et à la prospective » afin de marquer :

- ♦ son **caractère généraliste et transversal** ainsi que son ancrage interministériel ;
- ♦ ses **missions de long terme**. Il s'agira d'un organisme « qui a le temps » de recourir à des modèles techniques de scénarios (notamment macroéconomiques) ;
- ♦ son **orientation vers l'action publique** et la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale ;
- ♦ le **lien** qu'il établira **entre prospective et stratégie**, avec l'objectif d'ancrer la prospective dans l'action gouvernementale et, réciproquement, d'inscrire la réflexion stratégique dans une perspective de long terme.

Proposition : Il est proposé de retenir l'appellation « Commissariat général à la stratégie et à la prospective ».

2. Le profil et le positionnement du commissaire

Il faudra à la tête du commissariat une personnalité qui ait à la fois **la stature, l'autorité morale et l'audace intellectuelle, le sens du dialogue, du collectif et des responsabilités**, et dotée d'une **indépendance d'esprit**.

L'évaluation pose plus nettement que les autres missions de l'organisme la question de son indépendance et de sa crédibilité. Le futur commissariat sera par essence une structure non partisane, « métapolitique », c'est-à-dire qui se place au-delà des alternances politiques.

Proposition : La fonction de commissaire doit être préservée de tout risque de conflit d'intérêts.

En conséquence :

- ♦ il s'agit d'une fonction à temps plein, incompatible avec l'exercice d'une responsabilité au sein d'un cabinet ministériel ;
- ♦ elle n'est pas compatible avec un mandat électif en particulier politique et syndical ;
- ♦ le commissaire doit se conformer à des règles de déontologie et d'éthique professionnelle. Il devrait à ce titre renseigner une déclaration d'intérêts, qui serait rendue publique.

L'idée que le commissaire, responsable de l'organisme, soit positionné directement auprès d'un ministre dédié, voire qu'il ait rang de ministre comme cela est pratiqué en Corée du sud ou en Chine, pourrait séduire en première analyse, comme étant le gage d'un portage assuré sur des travaux importants par un membre du Gouvernement.

Encadré 1 : *Presidential Council for Future and Vision* coréen et *Development Research Center of the State Council* chinois : des responsables ayant rang de ministres

Corée du sud

Créé en 2008, le *Presidential Council for Future and Vision* (PCVF) coréen reprend les attributions de la *Presidential Commission on the 21st Century*, établie en 1989, et renommée *Presidential Commission on Policy Planning* en 1995. Il s'agit d'un organe consultatif, placé auprès du Président, en charge des projets « *portant sur la stratégie nationale coréenne à moyen et long terme* » et travaillant en coopération étroite avec les ministères, les *think-tanks* et les entreprises privées. Parmi ses missions, figurent la prévision et l'anticipation des défis futurs, l'identification de projets stratégiques et l'exploration des nouveaux moteurs de la croissance. **Le PCVF est dirigé par un directeur ayant rang de ministre, auquel est adjoint un directeur exécutif.** Le conseil est composé de 30 membres dont les profils sont diversifiés.

Chine

Créé en 1981, le *Development Research Center of the State Council* (DRC) est le principal organisme gouvernemental chinois de recherche et de conseil en politiques publiques. Placé auprès de la plus haute instance gouvernementale chinoise – le conseil d'Etat (*State Council*) – et rapportant également au comité central du parti communiste chinois, le DRC a pour mission de conduire des recherches et de formuler des recommandations « *exhaustives, stratégiques, innovantes et de long terme* » sur les questions relatives au développement économique et social de la Chine. **Son président a rang de ministre.** Le DRC a publié en 2012, en collaboration avec la Banque Mondiale, un rapport prospectif remarqué (*Chine 2030 : bâtir une société à hauts revenus, moderne, harmonieuse et créative*) qui a mobilisé plusieurs centaines de collaborateurs sur deux ans.

Source : Centre d'analyse stratégique.

Mais la pratique a démontré tous les inconvénients de cette formule (cf. annexe 2).

Auditionné par la mission, Michel Rocard, ancien Premier ministre, ancien ministre du Plan, a affirmé qu'« *il faut se débarrasser de l'idée que le Plan a besoin d'un ministre particulier pour fonctionner : le ministre du Plan ne peut être que le Premier ministre* ». Ce qui valait hier pour le Plan vaut aujourd'hui pour la stratégie et la prospective.

Proposition : Le commissaire doit être directement rattaché au Premier ministre, sans l'intermédiaire d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat délégué, afin de conforter d'emblée son positionnement interministériel et sa proximité à la décision gouvernementale. Il est également recommandé d'écarter le choix d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat spécifiquement en charge de la prospective et/ou de la stratégie.

S'agissant des modalités d'organisation et de pilotage du commissariat général, deux schémas paraissent *ab initio* possibles :

- ♦ une organisation comportant un conseil d'orientation consultatif ;
- ♦ une organisation n'en comportant pas.

Une des hypothèses serait de constituer un conseil d'orientation regroupant les partenaires sociaux, les élus (représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, associations représentant les collectivités territoriales, Conseil économique, social et environnemental), et les administrations, (quelques directeurs d'administration centrale et les chefs des principaux corps d'inspection). Ce conseil d'orientation se réunirait une à deux fois par an, et aurait pour fonction principale d'échanger sur un programme de travail qui serait ensuite soumis à la validation du Premier ministre.

L'avis des partenaires réguliers du Commissariat général à la stratégie et à la prospective pourrait aussi être recueilli par des **contacts bilatéraux** ou sous une forme écrite.

Enfin, le commissaire pourrait organiser, par exemple tous les deux ans, un **séminaire d'orientation**.

La constitution d'un conseil d'orientation est envisageable. Mais sa composition sera délicate et le risque de formalisme conduit à ne pas privilégier cette solution.

Par ailleurs, **le commissaire général pourrait s'appuyer sur les avis d'un conseil scientifique** composé de personnalités qualifiées (et notamment des personnalités issues du monde de la recherche, et de stature internationale). L'association de personnalités issues du monde de la recherche est en effet bienvenue, à l'instar de l'organisme de stratégie auprès du Premier ministre néerlandais (Conseil scientifique pour les politiques publiques – *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, WRR).

Encadré 2 : Le WRR, organisme de stratégie auprès du Premier ministre néerlandais

Le *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) néerlandais (ou *Netherlands Scientific Council for Government Policy*) a été créé en 1972, puis confirmé par la loi du 30 juillet 1976. Structure placée auprès du Premier ministre, le WRR est chargé d'informer le Gouvernement sur les grandes tendances politiques, économiques et sociales à moyen et long terme, et de le conseiller. Le programme de travail du WRR, discuté en amont avec le Premier ministre, est établi pour cinq ans. Ses rapports sont publics. Il est co-présidé par un membre du conseil et par un coordinateur scientifique.

Le WRR est dirigé par un conseil comprenant entre 5 et 11 membres, choisis pour leur légitimité et leur qualité d'expertise et nommés pour cinq ans par le Premier ministre (renouvelable une fois). Le conseil de direction s'appuie sur une équipe scientifique (32 membres), principalement composée d'universitaires de disciplines variées (économistes, juristes, politologues, sociologues, etc). Le WRR fonctionne en partenariat avec les universités pour le recrutement de doctorants et post-doctorants. Le WRR mobilise également des experts externes.

Source : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Centre d'analyse stratégique.

Proposition : Le commissaire doit bénéficier d'une liberté d'organisation. Il pourrait constituer un **conseil scientifique**. L'existence d'un conseil d'orientation, qui n'est pas ici privilégiée, peut cependant être envisagée.

3. Les organismes en réseau avec le commissariat

Depuis 1997, les organismes d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre se sont multipliés. Pour l'essentiel, ils font un travail de grande qualité, et il faut en tenir compte, tout en recherchant une plus grande cohérence et, là où c'est possible, une plus grande simplification.

C'est pourquoi la question du réseau des organismes autour du Commissariat général à la stratégie et à la prospective est importante. La réponse à y apporter se fonde sur trois objectifs : valoriser les apports des conseils créés au cours des dernières années, mieux identifier le réseau en apportant notamment les simplifications utiles, et mieux le coordonner.

3.1. Les apports des conseils créés dans les années 2000

Le principe doit être de ne pas entraver ce qui fonctionne. Un consensus se dégage sur le fait que la plupart des organismes sectoriels d'expertise et de concertation produisent des travaux de qualité et font avancer la réflexion commune. C'est le fait de présidents et de secrétariats généraux compétents et impliqués. C'est le fait de membres, et notamment les partenaires sociaux, qui ont compris l'utilité et l'importance de ces organismes. C'est le fait enfin des administrations publiques qui jouent le jeu de la coopération et y trouvent un intérêt, notamment intellectuel. Au total, il ne serait pas pertinent, sous prétexte de simplification, de « rapatrier » les différents conseils au sein du commissariat.

Cependant, **le commissariat doit pouvoir s'appuyer sur un réseau mieux identifié, plus structuré et mieux coordonné sur le plan intellectuel.**

3.2. La nécessité de mieux identifier le réseau

Le maintien de trois organismes qui figurent déjà dans le réseau²³ va de soi.

Cela concerne bien sûr les organismes de concertation et d'expertise placés auprès du Premier ministre : Conseil d'orientation des retraites (COR), Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), et Conseil d'analyse économique (CAE). Le commissariat doit jouer à leur égard un rôle de tête de réseau.

Proposition : Le COR, le COE, et le CAE sont maintenus dans le réseau du commissariat.

²³ Sur la définition du réseau et sa composition voir annexe n°3.

Le regroupement de plusieurs autres organismes se justifie pour des raisons variées.

- ♦ Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), compte tenu de sa création très récente, ne fait pas partie du réseau mais son regroupement est logique compte tenu de son positionnement auprès du Premier ministre et de son fonctionnement très proche de celui du COR et du COE. Il en va de même pour le Haut Conseil de la famille.
- ♦ Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) est certes un organisme placé auprès du ministre de la santé et des affaires sociales mais le sujet qu'il traite, interministériel, le type d'instruments de travail qu'il mobilise, son mode de fonctionnement, également très proche du COR et du COE, et la qualité reconnue de ses travaux plaident pour un rattachement auprès du Premier ministre. Cela n'empêche pas une place spécifique reconnue au ministre de la santé, notamment un droit de saisine, à l'instar de ce qui est prévu pour le ministre de l'emploi s'agissant du COE.
- ♦ Enfin, la Conférence nationale de l'industrie, qui est placée auprès du Premier ministre, a prouvé son utilité depuis sa création en 2010 et fonctionne sur un principe assez proche des autres organismes de concertation, nécessiterait également d'être mis en réseau avec le commissariat. Cette préconisation figure d'ailleurs dans le rapport de Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », qui estime que le commissariat *« pourrait avoir la responsabilité de coordonner les travaux de la CNI »*.

Proposition : Le réseau doit intégrer le Haut Conseil de financement de la protection sociale (HCFPS), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) et la Conférence nationale de l'industrie (CNI).

3.3. Des simplifications nécessaires

L'objectif n'a pas été de procéder à un audit conduisant à recommander nécessairement des suppressions d'organismes ou des simplifications de structure. Mais force est de reconnaître que, d'une part, le paysage institutionnel est foisonnant et que, d'autre part, certains organismes n'ont qu'une utilité relative ou trouveraient davantage leur place dans le cadre d'une réorganisation.

C'est pourquoi, au-delà des questions d'organisation interne du commissariat, il est recommandé la suppression ou la réorganisation de plusieurs organismes.

Proposition : Le Conseil d'analyse de la société doit être supprimé.

Créé en 2004, cet organisme n'a pas trouvé sa place. Si certains de ses travaux sont de qualité ou ont pu inspirer des politiques publiques, la production dans son ensemble apparaît trop hétérogène et trop personnalisée pour justifier le maintien de cet organisme auprès du Premier ministre.

Il ne faut pas en déduire que les **questions de société** ne pourraient pas faire l'objet de réflexions dans le cadre du commissariat lui-même. D'une part, certaines questions mélangent des questions sociétales et d'autres questions. Le commissariat, s'il devait par exemple examiner la politique de la famille, ne pourrait s'abstraire d'un contexte en profonde évolution. D'autre part, le Gouvernement pourrait souhaiter confier au commissariat l'examen de certaines questions sociétales qui ne seraient pas traitées dans des instances dédiées comme le Comité consultatif national d'éthique.

Proposition : Il est recommandé de supprimer le Comité de pilotage des régimes de retraite.

Créé par l'article 2 de la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, il fait en grande partie redondance avec le Conseil d'orientation des retraites, et n'a logiquement pas sa place dans le dispositif ni une utilité particulière ailleurs. Il demeure que le ministre chargé des retraites peut réunir lorsqu'il le souhaite les représentants des organismes gestionnaires des régimes sans qu'il soit besoin d'un organisme dédié.

Proposition : Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) peut être officiellement supprimé.

Le CERC, créé en 1966, a joué jusqu'en 2009, un rôle essentiel dans l'appréhension des inégalités sociales et salariales ainsi que dans la construction des solutions permettant de les réduire. Il a en pratique cessé ses activités à la fin de la présidence de Jacques Delors, sans être juridiquement supprimé. Il est proposé de constater cette disparition, en abrogeant le décret du 7 avril 2000. C'est dans le commissariat lui-même que doit être reprise **l'importante thématique de la connaissance des revenus et des inégalités**.

Proposition : Le Haut conseil à l'intégration pourrait être refondé.

Il apparaît nettement que le Haut Conseil à l'intégration doit voir sa composition, ses missions et son organisation repensées. Doivent notamment être réintroduits, en relation avec les organismes statistiques compétents, un travail et une publication sur les données essentielles de l'immigration, dans des conditions de grande indépendance. La politique de l'intégration fait actuellement l'objet d'une **mission de réflexion, à la demande du Premier ministre, confiée à M. Thierry Tuot**, C'est pourquoi l'avenir du Haut Conseil à l'intégration n'est pas présenté dans le détail ici et que sa présence dans le réseau n'est pas mentionnée.

Proposition : Les organismes de consultation²⁴ et de concertation dans le secteur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être simplifiés.

Dans les domaines où les organismes de consultation et les organismes de concertation sont particulièrement nombreux, comme le domaine de l'emploi, il est utile d'avoir une réflexion d'ensemble qui dépasse en partie le champ de ce rapport. On notera simplement que les organismes impliquant notamment les partenaires sociaux peuvent avoir trois types de mission. Certains comme le Conseil d'orientation pour l'emploi ont seulement une mission d'études et de concertation ; certains comme le Conseil national de l'emploi, ont seulement une mission de

²⁴ Les organismes de consultation n'ont pas vocation à faire partie du réseau. Ils sont évoqués ici parce que certains organismes ont une double vocation (consultation et concertation).

consultation. Certains, enfin, comme le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie ont les deux missions. Le nombre d'organismes est trop élevé et une réflexion est en cours sur les regroupements possibles.

Plusieurs partis sont possibles²⁵. La recommandation qui est faite ici est de distinguer nettement les organismes qui ont une mission de travail concerté et ceux qui sont purement consultatifs. En effet, l'ensemble des acteurs se trouvent dans une position différente selon qu'avant les choix politiques ils travaillent sur les diagnostics et les propositions d'évolution ou qu'après l'ensemble des échanges avec les pouvoirs publics, leur avis est demandé sur le texte final, encore amendable à la marge, qui va être proposé au Parlement ou édicté par voie de décret. La coexistence des missions ne paraît pas favorable au processus ouvert qui caractérise le travail concerté.

Proposition : L'autonomie du CEPPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) doit conduire à ne plus le positionner comme un service du commissariat.

Le CEPPII est un organisme de recherche en économie internationale créé en 1978 par Raymond Barre et rattaché au Commissariat général du Plan. Il se compose d'une quarantaine de personnes ; il a une grande notoriété et la qualité de ses travaux est particulièrement reconnue. Sur le plan administratif, le CEPPII constitue un service du CAS mais il est très autonome.

Le rattachement à une administration s'explique par l'orientation largement tournée vers les données utiles aux politiques publiques. Et le rattachement particulier au Commissariat général du Plan puis au Centre d'analyse stratégique a été souhaité pour lui donner une indépendance précieuse par rapport à la conduite de la politique économique extérieure.

Ce rattachement donne toutefois une vision faussée des moyens à disposition du commissariat dont il représente une part significative des emplois (environ un quart).

Il est donc proposé ici de le conserver dans le réseau, sans toutefois le positionner comme un service du commissariat lui-même.

Encadré 3 : Récapitulatif du réseau coordonné par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective après la réforme

Après la réforme, les organismes participant au réseau sont :

- le Conseil d'orientation des retraites ;
- le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ;
- le Conseil d'orientation pour l'emploi ;
- le Haut Conseil de la famille ;
- la Conférence nationale de l'industrie ;
- le Haut Conseil de financement de la protection sociale ;
- le Conseil d'analyse économique ;
- le CEPPII.

²⁵ Voir sur ce point le rapport au Président de la République remis par M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, sur « *La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité* », mission sur la formation professionnelle, avril 2012. L'orientation retenue est similaire sur la nécessité de fusionner certains organismes.

3.4. La nécessité de mieux coordonner le réseau

Le rôle de coordination est aujourd'hui reconnu au CAS mais ce rôle est assuré *a minima*.

Plusieurs mesures peuvent concourir à assurer une bonne coordination.

Proposition : Le principe de la présence du commissaire, ou de son représentant, dans ces différents conseils doit être réaffirmé.

Les décrets relatifs à ces différents organismes doivent prévoir que le commissaire en est membre de droit. C'est un élément nécessaire, bien que non suffisant, à une mise en cohérence des travaux du réseau.

Le commissaire doit réunir les présidents de ces différents organismes et renforcer la coordination intellectuelle. L'amélioration de la coordination intellectuelle pourrait concerner, à titre d'illustration, la question des modèles économiques, des critères d'évaluation, des indicateurs de processus, de résultats ou de pilotage. Des réflexions pourraient être engagées pour tirer parti des meilleures pratiques en ce qui concerne les sites Internet et la communication.

L'essentiel relève de la pratique et non des liens formalisés. Il appartiendra au commissaire et au commissariat de montrer qu'ils peuvent apporter une valeur ajoutée aux réflexions spécifiques des organismes, et que chacun a un intérêt au renforcement des liens intellectuels.. L'amélioration de la coordination intellectuelle pourrait concerner, à titre d'illustration, la question des modèles économiques, des critères d'évaluation, des indicateurs de processus, de résultats ou de pilotage. Des réflexions pourraient être engagées pour tirer parti des meilleures pratiques en ce qui concerne les sites Internet et la communication.

Certains travaux trouveront d'ailleurs une place naturelle dans un travail commun entre plusieurs conseils et le commissariat. On donnera ici l'exemple du groupe interministériel Prospective des Métiers et Qualifications qui intéresse le commissariat, le COE et la CNI.

Encadré 4 : Constituer un réseau d'observation et de prospective des emplois et des compétences

Une meilleure anticipation des besoins en compétences, en lien avec les transformations de l'économie, est une nécessité pour permettre, d'une part aux acteurs publics de faire des choix éclairés en matière de politique de l'emploi et de formation, d'autre part aux entreprises et aux personnes de tenir compte de ces transformations. L'importance de cette anticipation, qui est partagée par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux, a notamment été réaffirmée par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Des démarches existent déjà. Le Commissariat général du Plan puis le Centre d'analyse stratégique ont toujours eu un rôle dans ce champ ; le CAS assure le secrétariat du groupe interministériel Prospective des Métiers et Qualifications (PMQ). Dans la plupart des branches professionnelles, il existe des observatoires prospectifs des métiers et qualifications. Enfin, au niveau territorial, des observatoires régionaux emploi-formation, mis en place conjointement par l'Etat et les Conseils Régionaux, assurent des fonctions comparables.

Mais ces différents travaux ne sont pas mis en cohérence entre eux, ce qui limite l'efficacité de la démarche. **C'est pourquoi le Commissariat général à la stratégie et à la prospective pourrait animer un réseau d'observation et de prospective des emplois et des compétences, rassemblant l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et les branches professionnelles.** Il participerait ainsi à la construction d'un cadre prospectif unifié de moyen terme et favoriserait l'élaboration de diagnostics partagés entre les acteurs et une traduction dans les décisions opérationnelles, tant au niveau national qu'au niveau des territoires. Il serait enfin d'une grande utilité, d'une part comme un outil de veille et d'alerte sur les professions à risque et sur les professions risquant de connaître des difficultés de recrutement, d'autre part pour les démarches en matière d'orientation scolaire et professionnelle.

Proposition : Les projets de décrets modifiant le fonctionnement et l'organisation des conseils figurant dans le réseau doivent être soumis à l'avis du commissaire.

L'histoire montre que les textes concernant les conseils présentent des différences peu justifiées. L'avis du commissaire sur les projets de modification doit contribuer au maintien de la cohérence des textes.

Proposition : Il faut cesser de multiplier, en dehors du commissariat général, de nouveaux organismes sectoriels d'expertise et de concertation.

Ces créations ont pu remplir un rôle qui n'était plus exercé. Mais elles auront moins de sens dès lors que le commissariat, qui pourra assurer ce rôle d'expertise et de concertation, existera. En tout cas, il faut réserver pour l'avenir les dénominations de « commissariat général » à des organismes interministériels, placés directement auprès du Premier ministre.

3.5. Clarifier le rattachement de certaines subventions

Proposition : Les subventions à l'IRES, à l'IRIS et à l'IFRI pourraient relever des budgets des ministères du travail (pour l'IRES) et des affaires étrangères (pour l'IFRI et l'IRIS).

L'examen de l'organisation et du budget du Centre d'analyse stratégique pose la question des subventions aux organismes de recherche qu'il serait opportun de réexaminer lors de la création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Le CAS verse en effet plus de 5 M€ de subventions à trois organismes de recherches, l'IRES (3,5 M€), l'IFRI (1,6 M€) et l'IRIS (250 000 €). Il apparaît en réalité que ces subventions sont positionnées dans le budget du CAS pour des raisons historiques mais sans que le CAS n'ait de quelconque lien avec ces organismes ni ne puisse d'une quelconque manière influencer sur ces subventions. Elles donnent donc une vision faussée du budget réel de l'organisme. Il serait logique que ces versements soient effectués par les ministères compétents, le ministère du travail pour l'IRES, les ministères des affaires étrangères pour l'IFRI et

l'IRIS. Mais l'opportunité de ces transferts doit faire l'objet d'une étude complémentaire.

3.6. Un important travail en interface avec les administrations

Le commissariat et son réseau doit être un lieu ouvert s'appuyant sur les forces intellectuelles là où elles existent. Il doit notamment :

- ♦ **créer des relations de grande proximité avec les directions statistiques, d'études et de prospective** dont se sont dotés la plupart des ministères ;
- ♦ plus largement, **entretenir des relations fortes avec les directions d'administration centrale**, et notamment les directeurs, qui ont vocation à participer activement aux travaux du commissariat ;
- ♦ savoir **nouer des relations de confiance et de coopération avec les organismes en interface**. C'est notamment le cas de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (**DATAR**), dont une partie des actions sont des travaux d'étude et de prospective. La DATAR fait actuellement l'objet d'une réflexion menée par une mission présidée par Thierry Wahl, qui réfléchit à la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. **Il ne faut pas s'interdire de mener une réflexion approfondie sur l'opportunité qu'il y aurait à regrouper ces deux organismes** placés auprès du Premier ministre qui ont tous deux une dimension prospective importante ;
- ♦ **établir des modalités d'échange et/ou de travail avec les collectivités territoriales** et leurs représentants (notamment, association des régions de France, association des départements de France, associations des maires de France, etc.).

4. Les méthodes de travail

La méthode doit s'inscrire dans la **confrontation la plus ouverte possible des points de vue**, sur des sujets d'avenir et de portée interministérielle. Elle pourra s'inspirer en cela des intentions du premier plan de modernisation et d'équipement (1946-1947) : *« la méthode de travail proposée associe dans chaque secteur l'administration responsable, les experts les plus qualifiés, les représentants des syndicats professionnels (ouvriers, cadres et patrons). (...) Cette méthode a consisté à réunir dans un travail collectif et une consultation constante les éléments compétents pour chaque production : administrations, industriels, agriculteurs, syndicats ouvriers, experts, et, d'autre part, à dégager la vue d'ensemble, tenue à jour et connue de tous, permettant à chacun de situer ses objectifs par rapport aux objectifs généraux »*.

Entre l'exhaustivité (modèle retenu par le CAS, avec la production de plus d'une centaine de notes par an) et la sélectivité, le commissariat devra privilégier le **ciblage de ses travaux** : il est préférable pour le Gouvernement de disposer chaque année de quelques grands rapports inspirant des politiques publiques majeures plutôt que de dizaines de notes sur des sujets ponctuels conduisant à des réformes de second rang ou portant sur des questions périphériques.

Proposition : Les sujets d'étude et les travaux du commissariat devraient être ciblés sur des questions structurantes de l'économie et de la société française.

Il est proposé de **retenir, en principe, la publicité des documents de travail**, y compris les travaux intermédiaires, **et leur diffusion en ligne** (cf. *supra*), à l'attention des médias et des citoyens, comme cela est couramment pratiqué par certains conseils faisant partie du futur réseau. Ces documents doivent être libres d'accès et archivés de façon systématique : dans une économie de la connaissance, la puissance publique ne peut s'y soustraire.

5. Les branchements à la décision publique

Au-delà de la mission *stricto sensu* de prospective, des études stratégiques préparant une réforme à plus ou moins brève échéance et des comparaisons internationales qui constituent le cœur de sa production, sont répertoriés ici les types de travaux caractérisés par le branchement aux mécanismes de décision publique.

5.1. Associer les administrations aux travaux du commissariat

Afin d'assurer une meilleure prise en compte des besoins et des réalités des administrations de l'Etat, il est proposé de retenir une implication, en amont du programme de travail, des membres du Gouvernement et des directeurs d'administration centrale dans la préparation du projet de programme de travail : *« tous les ministres et toutes les administrations publiques doivent l'aider dans sa tâche »* (décret de janvier 1946 relatif au Commissariat général du Plan).

Proposition : Il serait utile **que les ministres puissent proposer des thèmes d'études**. Un tour de table des administrations serait mené au troisième trimestre avant l'élaboration du programme de travail annuel du Commissariat général à la stratégie et à la prospective. **Une procédure écrite systématique** auprès de chaque membre du Gouvernement permettrait de mettre en œuvre cette consultation.

Par ailleurs, trois types de passerelles, d'ordre divers, entre le commissariat et l'administration pourraient être envisagés.

Proposition : La participation à des réunions interministérielles, de même que la participation du commissaire à certaines réunions de ministres, doit être prévue. L'association à des mécanismes interministériels permettra d'ancrer le commissariat dans les processus de décision publique.

Proposition : Des groupes d'échange inter-administratifs peuvent être mis en place au sein du commissariat, pour une prospective de l'action publique, de même que des groupes d'échange entre chercheurs et hauts fonctionnaires.

La collaboration des administrations en charge des politiques publiques doit assurer au commissariat un accès aux données qu'elles produisent.

Proposition : Le futur commissaire doit disposer d'un accès aux données utiles à ses travaux et pouvoir demander des études à l'INSEE, à la direction générale du Trésor, aux directions en charge des études des ministères et aux services statistiques ministériels (SSM). Cette compétence doit figurer dans son décret constitutif. La nouvelle structure pourrait nouer utilement des relations de travail avec le Conseil national de l'information statistique (CNIS), lieu d'interface entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques.

5.2. Participer aux travaux d'évaluation des politiques publiques

La participation du commissariat aux travaux d'évaluation des politiques publiques partenariales (Etat central et territorial, opérateurs, collectivités territoriales et organismes de Sécurité sociale) peut se faire sous trois formes.

En premier lieu, un représentant du commissaire pourrait participer aux comités de pilotage qui seront constitués pour les évaluations de court terme. Cette participation est importante pour que le commissariat remplisse les autres fonctions qu'il pourrait jouer dans l'évaluation et qu'il apporte son concours aux différentes évaluations conduites.

Proposition : Un représentant du commissaire pourrait participer aux comités de pilotage des évaluations de politique publique partenariale.

En deuxième lieu, le commissariat pourrait constituer un groupe inter-administratif, composé de fonctionnaires de différents ministères, du secrétariat général à la modernisation de l'action publique et de chercheurs, et travaillant sur les méthodes d'évaluation en France et à l'étranger.

Proposition : Le commissariat pourrait constituer un groupe inter-administratif, composé de fonctionnaires et de chercheurs, travaillant sur les méthodes d'évaluation en France et à l'étranger.

En troisième lieu, si des évaluations publiques menées sur des périodes de temps plus longues sont décidées, il pourrait, à la demande du Gouvernement, en piloter certaines.

Proposition : Le commissariat pourrait mener, à la demande du Gouvernement, des évaluations publiques de long terme.

Le commissariat se situe comme l'un des lieux participant au processus d'évaluation pour l'exécutif, dans une situation où la pluralité des acteurs de l'évaluation (Gouvernement, Cour des comptes, Conseil économique, social et environnemental, Parlement) est prévue par la Constitution. Ce rôle du commissariat en matière d'évaluation pourrait conduire le commissaire à participer au comité interministériel à la modernisation de l'action publique.

5.3. Devenir le centre de ressources des concertations ministérielles et interministérielles et le lieu naturel des grandes réflexions publiques

Le Gouvernement lance régulièrement des processus de concertations thématiques, sous la forme de « Grenelle », « d'Etats généraux », « d'assises » ou, plus récemment, de « conférences de consensus » (telle qu'elle est organisée, par exemple, par le ministère de la justice sur la prévention de la récidive).

Il existe aujourd'hui un **besoin fréquent d'une participation à la préparation de la décision publique** afin d'en assurer sa légitimité²⁶. La perception de ce besoin a conduit à la mise en œuvre de différentes formes de participation sans que soient « capitalisées » les différentes méthodologies mises en œuvre à l'occasion de ces événements. Il est proposé que le nouvel organisme joue le rôle de pôle de référence²⁷ ou de centre de ressources sur les méthodes adaptées en fonction des sujets abordés et des parties prenantes concernées par la consultation. Il pourrait aussi en partenariat avec les acteurs concernés, participer à l'organisation des événements. Il s'agit là sans doute de l'une des nouvelles voies les plus fécondes pour l'association de la société civile au commissariat.

Proposition : Le commissariat est conçu comme le centre de ressources voire le lieu d'organisation des concertations ministérielles et interministérielles larges. Le champ couvert pourrait comprendre des formes de consultation très variées, aussi bien une consultation d'envergure nationale qu'une consultation sur internet pour certains textes réglementaires qui, depuis la loi Warsmann du 17 mai 2011, peut se substituer à une consultation prévue par les textes.

Outre son rôle de centre de ressources, le commissariat pourrait être l'organisateur de certains débats.

Enfin, il peut être envisagé que le futur commissariat assure **le secrétariat de la Grande conférence sociale et de la conférence environnementale**.

Par ailleurs, le futur commissariat devrait devenir le lieu naturel des réflexions publiques confiées par le Gouvernement à des personnalités.

Proposition : Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective devrait devenir le lieu naturel des réflexions de politiques publiques

²⁶ Consulter autrement, participer effectivement, Conseil d'Etat, Rapport public 2011 (« risques du recours à des formules de concertation ouverte qui sont souvent floues et ambiguës », p. 71).

²⁷ A l'exception des débats publics sur les infrastructures, la Commission nationale du débat public jouant ce rôle. Il serait d'ailleurs opportun de s'inspirer des travaux méthodologiques qu'elle a menés.

préparant un processus de réforme souvent confiées à une ou plusieurs personnalités. Il pourrait assurer le secrétariat général des commissions *ad hoc* instituées par le Président de la République ou le Premier ministre.

Cette option présente l'avantage de pouvoir faire connaître le déroulement de la réflexion (publication de documents de travail par exemple) et les questions examinées d'une manière plus organisée que lorsqu'une personnalité ou un groupe sont chargés, de manière ponctuelle, d'un rapport.

Le commissariat mettrait ainsi à disposition des moyens logistiques et proposerait l'appui de chargés de mission sectoriels ainsi qu'un certain savoir-faire dans l'organisation du déroulement des travaux et dans la diffusion progressive des éléments du débat.

Le recours à des rapporteurs extérieurs issus de l'administration et des inspections restera d'autant plus utile que cette forme d'association constitue à la fois une garantie de la qualité des travaux et la possibilité pour l'administration et les inspections de participer à une forme de travail enrichissante.

5.4. Contribuer à l'éclairage de la programmation triennale des finances publiques

Le récent rapport remis au Premier ministre par M. Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française prévoit expressément d'associer le futur commissariat au processus de décision budgétaire : *« en s'appuyant sur ces expertises, l'État doit donner sa vision de l'avenir, exprimer ses priorités et indiquer les moyens qu'il est prêt à y consacrer. La visibilité de l'action publique est essentielle pour les entreprises. (...) Chaque présentation de loi de finances devrait être accompagnée d'une mise en perspective de l'appareil productif établie sur la base des travaux du Commissariat à la prospective. »* (proposition n°3).

Proposition : Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective serait chargé de préparer un rapport annuel, transmis au Parlement à l'occasion des discussions budgétaires, et présentant notamment une mise en perspective de l'appareil productif.

Cet exercice annuel s'inscrirait clairement dans la perspective pluriannuelle des choix budgétaires du Gouvernement adopté par le Parlement. Il constituerait un élément structurant de proximité à la décision publique.

5.5. Articuler son action avec celle du Commissariat général à l'investissement

La mise en place en 2010 d'un **Commissariat général à l'investissement** (CGI), chargé en particulier du programme des investissements d'avenir (ou « grand emprunt », à la suite de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard²⁸) a

²⁸ Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au Commissaire général à l'investissement, loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

représenté une étape pour l'inscription de l'action de l'Etat dans une perspective de moyen terme.

Le CGI, placé auprès du Premier ministre, a développé **des compétences et un savoir-faire reconnus** s'agissant en particulier de l'identification des recherches et des filières industrielles porteuses d'avenir.

Les deux commissariats, Commissariat général à l'investissement et Commissariat général à la stratégie et à la prospective, doivent naturellement définir les modalités d'un travail complémentaire. A titre d'exemple, le travail actuellement mené par le Centre d'analyse stratégique sur les critères permettant d'évaluer et de hiérarchiser la programmation des investissements publics (infrastructures de transport notamment) a vocation à éclairer les avis que le CGI doit donner sur les investissements publics, conformément à la lettre de mission que le Premier ministre lui a récemment adressée. Ce travail engagé par le CAS sera poursuivi par le commissariat.

Proposition : Des modalités de travail avec le Commissariat général à l'investissement sont à définir, en particulier sur les critères de priorisation des investissements publics.

5.6. Apporter un appui méthodologique à la politique d'amélioration de la qualité du droit

L'importance de la qualité du droit est reconnue tant par les organismes internationaux²⁹ que par le Gouvernement et fait l'objet d'une politique menée avec constance.

Parmi les moyens mis en œuvre pour améliorer cette qualité, figure l'obligation désormais posée par la Constitution de faire précéder les projets de lois d'études d'impact. Le Conseil constitutionnel peut censurer une loi qui ne serait pas accompagnée d'une étude d'impact suffisante. La qualité de l'étude d'impact est examinée avec attention par le Conseil d'Etat lorsqu'il donne au Gouvernement son avis sur les projets de lois.

L'intérêt des études d'impact est d'éviter que des mesures soient prises sans que leurs conséquences et notamment leurs coûts soient évalués.

La qualité des études d'impact s'est améliorée mais de larges progrès sont encore possibles notamment pour les évaluations chiffrées. Le commissariat pourrait, comme le souhaite le secrétariat général du Gouvernement (SGG), contribuer de plusieurs manières à cette amélioration.

Proposition : Le commissariat pourrait constituer un pôle d'appui à la qualité du droit pour les ministères et pour le secrétariat général du Gouvernement.

²⁹ L'OCDE a conduit sur ce point des travaux qui font référence.

Ce pôle d'appui serait chargé dans ce cadre :

- ♦ de réaliser une veille systématique sur les travaux internationaux et, dans un travail commun avec le SGG, en tirer des propositions de bonnes pratiques ;
- ♦ d'assurer un appui méthodologique et d'enrichissement qualitatif pour certaines études d'impact, en second lieu, en s'appuyant sur ses relations suivies avec l'INSEE et les services d'études des ministères et les capacités qui en découlent. Cette participation à l'enrichissement des études d'impact ne revêtirait en aucun cas de caractère systématique ;
- ♦ de procéder à une évaluation *ex-post* de la qualité de certaines études d'impact. Il serait possible par exemple de réexaminer, trois ans après l'adoption d'un texte important, la qualité de l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi. Le commissariat pourrait apporter son appui à l'évaluation conduite par le ministère chef de file et le secrétariat général du Gouvernement.

5.7. Un cycle des hautes études « prospective et société » pour développer une culture partagée de la concertation

La confiance ne se décrète pas, elle s'acquiert par une connaissance mutuelle et une compréhension réciproque des positions et des contraintes de chacun. Or les acteurs du monde économique et social (chefs d'entreprise, syndicats, politiques, responsables de l'administration) se connaissent mal, ce qui conduit à des incompréhensions dommageables.

C'est pourquoi il est nécessaire de développer une culture partagée autour des enjeux de notre société, au-delà de l'action menée en ce sens tant par le commissariat que par des institutions telles que le CESE. Une action complémentaire élargissant le cercle d'une culture commune est nécessaire, à l'image de ce que l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) a très bien su faire dans le domaine de la défense.

Un cycle annuel de sessions de formation serait alors proposé à un public diversifié (chefs d'entreprises, représentants syndicaux, élus, responsables d'administration, juges, universitaires et chercheurs).

Proposition : Il est proposé de mettre en place un programme de formation des acteurs publics et privés du champ social autour d'un cycle des hautes études « prospective et société ».

6. Des exemples de thèmes de travail

En même temps que la réflexion a été conduite sur les nouvelles missions du commissariat, il était indispensable d'associer à cette réflexion d'organisation une réflexion de fond sur ce que pourraient être des premiers thèmes de réflexion.

Il reviendra naturellement au commissariat, au commissaire et aux experts qui l'entoureront, de proposer des thèmes de travail au Premier ministre.

Pour apporter une contribution au lancement de ces travaux et des réflexions qui devront aboutir, dans les meilleurs délais, à l'établissement d'un programme de travail, **il est suggéré à titre d'illustration et « pour faire image », les thèmes de travail suivants.**

Ils illustrent le fait que le commissariat a vocation à travailler sur l'ensemble des politiques publiques. On pense bien sûr à ce qui concerne l'économie, le social ou l'environnement ; on doit avoir présent à l'esprit pour chacune des politiques publiques les implications territoriales, tant l'efficacité des politiques se joue souvent dans les territoires, et les dimensions européennes et internationales.

Il est précisé que, par définition, la formulation même des thèmes suivants peut faire débat.

♦ Renforcer la France dans la mondialisation

La France occupe une place particulière entre, d'une part, les Etats-Unis et les pays d'Europe du Nord qui ont franchi le pas vers l'économie du savoir et de l'innovation, et ont réussi la montée en gamme de leurs produits, et, d'autre part, les pays émergents où la croissance repose davantage sur l'imitation et qui produisent davantage dans le bas de gamme mais à coûts sensiblement inférieurs aux coûts du travail en France. Avec ceux qui s'inquiètent d'une économie mondialisée encourageant les délocalisations et intensifiant la concurrence avec les pays du Sud, il faut inventer des stratégies de réponse et notamment de reconquête de notre compétitivité.

♦ Repenser le modèle productif français dans la troisième révolution industrielle

Pour lutter contre la récession, les gouvernements de plusieurs pays avancés dont l'Allemagne et les Etats-Unis ont renoué avec les politiques sectorielles et de soutien de leurs industries. Tout en reconnaissant ses vertus à la concurrence pour stimuler l'innovation, il faut définir une politique industrielle adaptée au monde d'aujourd'hui. De multiples questions se posent, par exemple : comment concevoir et gouverner une politique industrielle et la réconcilier avec la politique de la concurrence ? Peut-on cibler des aides de l'Etat vers des secteurs où la concurrence et l'innovation jouent un rôle-clé et comment sélectionner ces secteurs ? Comment s'assurer que les investissements qui s'avèrent improductifs ne seront pas maintenus ou renouvelés ?

♦ Restaurer la confiance pour retisser le lien social

Plusieurs études économiques montrent une corrélation positive entre confiance (confiance des citoyens vis-à-vis de leurs dirigeants et de leurs institutions, confiance entre employeurs et employés au sein des entreprises) et croissance et

entre confiance et innovation. Plusieurs leviers peuvent être utilisés pour contribuer à restaurer la confiance, notamment dans le domaine de l'éducation (orientation du système éducatif, méthodes pédagogiques etc.) et dans le champ de l'entreprise (qualité du travail, droits des salariés, place de leurs représentants dans les organes dirigeants, place du droit issu de la réglementation et du droit issu de la négociation).

♦ **Refonder le contrat territorial**

Même après l'acte III de la décentralisation qui est annoncé, l'articulation des responsabilités des différents échelons territoriaux ne pourra être considérée comme intangible. Il existe là des gains d'efficacité possibles et significatifs qui doivent être examinés en associant, naturellement, les représentants des collectivités territoriales et en utilisant une diversité de méthode y compris l'expérimentation.

♦ **Penser la transition écologique imposée notamment par le changement climatique**

La réalité de la dégradation de l'environnement et du changement climatique sont désormais admis de tous. Le débat ne porte plus sur la nécessité ou non d'œuvrer pour la préservation de notre environnement mais plutôt sur les modalités d'une action dans ce domaine. Deux grandes questions se posent notamment : quels sont les coûts et les bénéfices d'une politique de lutte contre le changement climatique ? Comment anticiper les effets et réduire les déséquilibres plausibles pour la population et pour l'activité économique qui pourraient résulter d'une plus grande variabilité du climat (alternances de périodes de sécheresse et de périodes pluvieuses, tempêtes, ouragans etc.) ? Les innovations vertes, les mécanismes d'atténuation du changement climatique (réglementation, taxe carbone, subventions directes, système de permis d'émissions) ainsi que la territorialisation des activités à travers l'aménagement des paysages, des espaces ruraux et urbains et les politiques de logement et d'habitat sont autant de domaines à explorer.

♦ **Stimuler l'innovation technique et sociale dans le secteur agro-alimentaire**

La compétitivité commerciale du secteur est en baisse. Les innovations se ralentissent, dans un contexte de contestation pour certaines d'entre elles. Le lien des méthodes de production avec la santé à travers l'alimentation, comme avec la qualité de l'environnement en fait un sujet sociétal au-delà de son importance économique et sociale. La localisation de centres de recherche et des unités de production sur notre territoire comme une capacité multipliée des filières pour fournir des aliments de qualité à des prix concurrentiels sont des objectifs largement partagés. Il reste à construire les conditions de ce développement en considérant les pratiques agricoles et en allant jusqu'au consommateur, en concertation avec les parties prenantes concernées.

♦ **Réduire les inefficiences dans le système de soins**

Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) a mené des réflexions stimulantes sur divers thèmes et notamment sur la nécessité d'améliorer les parcours de soins tant au bénéfice des patients que pour la réduction de dépenses inutiles. La création des agences régionales de santé (ARS) peut améliorer la cohérence des prises en charge sanitaires et sociales. Il subsiste néanmoins en France de nombreuses inefficiences dont l'examen ne peut pas se faire dans le seul cadre du HCAAM. La conjonction du vieillissement des populations et du progrès

technique continu en matière d'appareils et de traitements médicaux rend d'ailleurs cette réflexion d'autant plus urgente.

♦ **Adapter la politique du logement**

Le logement représente en France une part de plus en plus élevée du budget des ménages. Les formes d'aide au logement méritent sans doute d'être revisitées. Les conditions à réunir pour que soient réalisés les travaux d'isolation permettant des économies d'énergie soulageant le budget des ménages et freinant le changement climatique devraient faire l'objet d'une politique particulière.

♦ **Définir une politique des âges dans une société en profond changement démographique**

Il ne saurait y avoir de réflexion stratégique globale sans une bonne prise en compte de la démographie. La situation démographique de la France se distingue de la plupart des autres pays européens : espérance de vie parmi les plus élevées, et surtout maintien d'un taux de fécondité au niveau du renouvellement des générations. Cette jeunesse doit être un atout pour la France. Et pourtant, la place des jeunes dans l'économie et la société françaises n'a rien d'évident. Cela tient sans doute à la faiblesse de la croissance économique et à la montée du chômage qui posent des problèmes particuliers aux jeunes en âge de travailler. Quelles sont les conditions à réunir pour que les jeunes trouvent leur place en France ? La politique des âges concerne toutes les grandes étapes de la vie, y compris celle du grand vieillissement. Mais elle ne doit faire l'impasse sur aucune des étapes du parcours de vie. De nombreuses études existent mais c'est bien une pensée d'ensemble, économique, sociale et sociétale qu'il faut imaginer et mettre en débat.

Enfin, un exercice de nature différente pourrait être mené à travers une réflexion sur la France dans dix ans. Selon les besoins, cet exercice pourrait être renouvelé à échéance régulière. Il permettrait de mettre l'accent sur la nécessaire cohérence des décisions à prendre.

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE



Le Premier Ministre

1265 / 12 / 36

Paris, le 14 SEP. 2012

Madame la Présidente,

Pour mettre en œuvre la stratégie de redressement arrêtée par le Président de la République et, plus largement, répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux, le gouvernement souhaite pouvoir fonder ses choix politiques sur une réflexion prospective approfondie. Il désire également disposer des enseignements donnés par un dialogue avec l'ensemble des acteurs sociaux.

C'est pourquoi, au moment de la clôture de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet, j'ai proposé, dans l'esprit des travaux qui venaient de se tenir, de créer un lieu de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques ouvert à l'ensemble des acteurs sociaux.

Le Gouvernement souhaite que vous conduisiez, avec un groupe de travail que vous présiderez, composé de Madame Marion Guillou et de Messieurs Philippe Aghion, Henri Rouilleault, Pierre Rosanvallon et Louis Schweitzer, une réflexion sur la création de cette instance, qui se substituera notamment au Centre d'analyse stratégique.

Le premier volet de votre réflexion pourrait porter sur les conditions à réunir et la méthode à suivre pour que ce lieu de réflexion, de diagnostic et de dialogue soit effectivement en prise sur les processus de décision.

Vos travaux devront ensuite permettre de préciser le champ de compétence de la nouvelle instance. Le souhait du Gouvernement est qu'il englobe, non seulement les questions sociales et celles relatives au travail et à l'emploi, mais aussi les questions liées à l'économie et aux investissements publics, ainsi que celles qui touchent aux enjeux du développement durable et à la qualité de l'action publique.

Mme Yannick MOREAU
Présidente de section
Conseil d'Etat
Place du Palais Royal
75100 PARIS SP

Cette réflexion devra s'accompagner d'une analyse du positionnement du nouveau conseil par rapport aux autres instances et organismes qui ont actuellement dans ces domaines un rôle de dialogue ou d'expertise. Après avoir identifié ces instances, vous proposerez les aménagements qui vous paraîtront nécessaires. Certains organismes, notamment dans le domaine de l'emploi et des questions sociales, pourront, dans un objectif de simplification, de clarification et de cohérence, être intégrés ou plus étroitement associés à la nouvelle instance, sans que soient nécessairement remis en cause le mode de fonctionnement et la composition qui leur sont propres. Des modes adaptés de relation avec les instances d'étude et d'expertise spécialisées (Commission nationale du débat public, Commissaire général aux investissements, services des études et de la prospective des ministères...) pourront être recherchés.

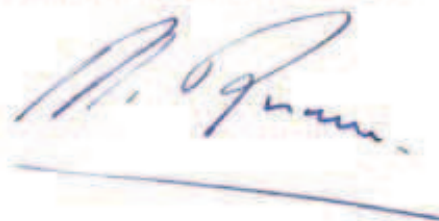
Vous examinerez également l'opportunité de confier au nouvel organisme une fonction permanente de réflexion sur les conditions à réunir pour que les organismes qui ont un rôle essentiel pour la définition des stratégies de l'Etat et la conduite du dialogue social remplissent cette fonction de manière efficace et reconnue. L'objectif est d'optimiser la structuration et les modes de travail des lieux de concertation, d'expertise et de prospective, associant, dans les différents domaines, les acteurs du dialogue social.

Enfin, vous ferez toutes propositions qui vous paraîtront utiles sur la composition et l'organisation interne de cette structure.

Vous procéderez à l'ensemble des auditions nécessaires au sein des administrations et structures concernées.

Vous recevrez l'assistance de rapporteurs et de chargés de mission de manière à conduire ces travaux dans les meilleurs délais. Vous rendrez compte régulièrement de l'avancement de ces travaux, dont la conclusion devra m'être remise pour le 30 novembre prochain.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes respectueux hommages.



Jean-Marc AYRAULT

SYNTHESE DU RAPPORT

SYNTHESE

Dans un contexte marqué par de puissants facteurs de changement (mondialisation des échanges, émergence de nouvelles puissances, impératif de transition écologique, révolution biologique et révolution numérique), **la France doit améliorer ses capacités de prospective et de stratégie**. Il nous faut **voir plus loin pour faire avancer le pays de la façon la plus rassemblée possible**, renouer avec **une stratégie collective, cohérente et concertée** et renouveler notre modèle de développement.

Certes, notre pays dispose d'outils statistiques, de lieux de recherche ou d'instances de concertation et de débat. Mais **il manque un lieu bien structuré de prospective et de stratégie, placé auprès du Premier ministre, qui assure une cohérence d'ensemble des politiques publiques et qui entretienne des liens effectifs avec les décideurs**.

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) qu'il est proposé de créer se conçoit donc avant toutes choses comme **un lieu transversal de concertation et de réflexion « à froid »**, c'est-à-dire un lieu **de synthèse et de partage, au service de la construction d'une vision de l'avenir**.

Cinq missions principales sont au cœur de son projet : prospective, stratégie, évaluation, coordination, production des comparaisons internationales et territoriales, et capitalisation des savoir-faire sur les diverses formes de **concertation et de débat public**.

Le **processus de travail** a toute son importance et constitue la garantie de la qualité des productions et de la visibilité du commissariat : expertise étayée de la manière la plus solide possible, association de compétences variées, publicité des documents de travail sont au service d'une méthode de travail qui privilégie la **concertation**. Outre les partenaires sociaux, le commissariat associe à son travail l'ensemble des parties prenantes, et notamment les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, en mobilisant aussi bien les formes traditionnelles de concertation que les nouvelles formes de consultation et de débat public.

Le commissariat ne se veut en aucune façon un commissariat au dialogue social. Ce n'est ni l'objectif du Gouvernement ni la demande des partenaires sociaux. Le dialogue social entre les partenaires sociaux en vue d'établir des accords collectifs ou entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, notamment à propos des projets de réformes, est naturellement mené dans d'autres lieux.

L'une des clés du succès de ce projet tient au commissaire qui sera désigné : **il faudra une personnalité de grand talent**, capable de mobiliser une expertise de qualité et d'articuler les travaux avec la décision publique. Le commissaire devra pratiquer l'ouverture à l'international et établir des liens solides avec le monde de la recherche.

Cela sera d'autant plus aisé qu'il bénéficiera du soutien ferme et visible du plus haut niveau de l'Etat et du Gouvernement. Aussi **le commissariat sera rattaché directement au Premier ministre**. Les modalités de travail doivent permettre d'associer le Parlement à la préparation du programme du commissariat. De même, une articulation appropriée avec le Conseil économique social et environnemental doit être trouvée.

Le commissariat doit fonctionner en **réseau** avec les autres organismes d'études et de prospective auprès du Premier ministre qui ont fait la preuve de leurs **qualités** et de leur **savoir-faire**. La création dans les années 2000 d'organismes de travail concerté, comme le Conseil d'orientation des retraites, a été une richesse mais le processus est devenu quelque peu effervescent. Le rapport propose des **simplifications**, une

meilleure identification des organismes qui relèvent du réseau et un renforcement de la **coordination intellectuelle**.

Un organisme de stratégie et de prospective est d'autant plus nécessaire qu'il ne se situe pas en marge du **processus de décision publique** mais qu'il est inséré dans ces processus. Plusieurs propositions sont faites en ce sens. L'une d'elles tient compte du profond renouvellement des formes du débat public : le rapport propose que le Commissariat devienne le centre de ressources des débats lancés par le Gouvernement, le lieu d'observation voire le lieu d'organisation de ces débats.

Enfin le rapport identifie, à titre d'exemple, une **dizaine de thèmes d'études** qui pourraient figurer parmi les premiers travaux du commissariat.

ANNEXE N°1

Résumé des principes et des propositions

RESUME DES PRINCIPES ET DES PROPOSITIONS

PRINCIPES STRUCTURANTS

Principe 1 : Fixer cinq missions au commissariat : prospective, stratégie, évaluation, centre de ressources sur les concertations et débats publics et comparaisons internationales et territoriales.

Principe 2 : Organiser les travaux du commissariat autour de commissions *ad hoc*, présidées par une personnalité désignée par le commissaire ou le Premier ministre. Les conclusions du rapport ne font pas l'objet d'un vote.

Principe 3 : Publier les rapports sous la responsabilité des présidents des commissions.

Principe 4 : Diffuser et mettre en ligne au fur et à mesure de la progression des débats tous les documents supports des travaux des commissions.

Principe 5 : Associer en règle générale les partenaires sociaux aux commissions et aux groupes de travail mis en place au sein du commissariat.

Principe 6 : Associer en fonction des sujets traités l'ensemble des parties prenantes intéressées aux travaux du commissariat.

Principe 7 : Donner au commissaire la capacité de prendre régulièrement la parole en public.

Principe 8 : Rattacher le commissariat au Premier ministre et l'insérer dans les processus de décision publique.

Principe 9 : Associer le Parlement à la préparation du programme de travail du commissariat et établir des collaborations régulières.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Dénomination proposée

Proposition 1 : Retenir l'appellation « commissariat général à la stratégie et à la prospective ».

Le profil et le positionnement du commissaire

Proposition 2 : Préserver la fonction de commissaire de tout risque de conflit d'intérêts.

Proposition 3 : Rattacher le commissaire directement au Premier ministre, sans l'intermédiaire d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat délégué.

Proposition 4 : Laisser au commissaire une liberté d'organisation du commissariat.

Les organismes en réseau avec le commissariat

Proposition 5 : Maintenir le COR, le COE et le CAE dans le réseau du commissariat.

Proposition 6 : Intégrer dans le réseau le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) et la Conférence nationale de l'industrie (CNI).

Proposition 7 : Réaffirmer le principe de la présence du commissaire, ou de son représentant, dans les différents conseils du réseau et prévoir des échanges intellectuels plus nourris qu'aujourd'hui entre commissariat et conseils du réseau.

Proposition 8 : Soumettre à l'avis du commissaire les projets de décrets modifiant le fonctionnement et l'organisation des conseils figurant dans le réseau.

Proposition 9 : Cesser de multiplier, en dehors du commissariat général, de nouveaux organismes sectoriels d'expertise et de concertation.

Proposition 10 : Supprimer le Conseil d'analyse de la société.

Proposition 11 : Supprimer le Comité de pilotage des régimes de retraite.

Proposition 12 : Acter la suppression du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

Proposition 13 : Refonder le Haut Conseil à l'intégration.

Proposition 14 : Simplifier les organismes de consultation et de concertation dans le secteur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Proposition 15 : Envisager le transfert des subventions à l'IRES, à l'IRIS et à l'IFRI du budget du futur commissariat aux budgets des ministères du travail (pour l'IRES) et des affaires étrangères (pour l'IFRI et l'IRIS).

Proposition 16 : Faire du CEPII un organisme du réseau du commissariat.

Les méthodes de travail

Proposition 17 : Cibler les sujets d'étude et les travaux du commissariat sur des questions structurantes de l'économie et de la société française.

Les branchements à la décision publique

Associer les administrations aux travaux du commissariat

Proposition 18 : Consulter les ministres et les administrations sur les thèmes d'études du commissariat.

Proposition 19 : Prévoir la participation du commissariat à des réunions interministérielles et la participation du commissaire à certaines réunions de ministres.

Proposition 20 : Mettre en place au sein du commissariat des groupes d'échange inter-administratifs et des groupes d'échange entre chercheurs et hauts fonctionnaires.

Proposition 21 : Prévoir un droit de communication des données utiles et la possibilité de demander des études à l'INSEE, à la direction générale du Trésor, aux directions en charge des études des ministères et aux services statistiques ministériels.

Participer aux travaux d'évaluation des politiques publiques

Proposition 22 : Faire participer un représentant du commissaire aux comités de pilotage des évaluations de politique publique partenariales.

Proposition 23 : Constituer au sein du commissariat un groupe inter-administratif, composé de fonctionnaires et de chercheurs, travaillant sur les méthodes d'évaluation en France et à l'étranger.

Proposition 24 : Prévoir la possibilité pour le commissariat de mener, à la demande du Gouvernement, des évaluations publiques de long terme.

Devenir le centre de ressources sur les concertations ministérielles et interministérielles et le lieu naturel des grandes réflexions publiques

Proposition 25 : Faire du commissariat le centre de ressources voire un lieu d'organisation de concertations à la demande d'un ou plusieurs ministres.

Proposition 26 : Faire du commissariat le lieu naturel des réflexions de politiques publiques préparant un processus de réforme. Le commissariat pourrait ainsi assurer le secrétariat général des commissions *ad hoc* instituées par le Président de la République ou le Premier ministre.

Proposition 27 : Mettre en place au sein du commissariat un programme de formation des acteurs publics et privés autour d'un cycle des hautes études « prospective et société ».

Contribuer à l'éclairage de la programmation triennale des finances publiques

Proposition 28 : Présenter au Parlement, à l'occasion des discussions budgétaires, un rapport annuel du commissariat présentant notamment une mise en perspective de l'appareil productif.

Articuler son action avec celle du Commissariat général à l'investissement

Proposition 29 : Définir des modalités de travail, en particulier sur les critères de priorisation des investissements publics, avec le Commissariat général à l'investissement.

Apporter un appui méthodologique à la politique d'amélioration de la qualité du droit

Proposition 30 : Faire du commissariat un pôle d'appui à la qualité du droit pour les ministères et pour le secrétariat général du Gouvernement.

ANNEXE N°2

Regard sur l'histoire

(Marianne Berthod-Wurmser, Pierre Lénéel)

REGARD SUR L'HISTOIRE

1. Le Commissariat général du Plan a, avant de s'affaiblir, démontré l'utilité d'une stratégie de long terme concertée

Pour savoir où l'on va, il faut savoir d'où l'on vient. Tel est l'objectif de cette analyse cursive, réalisée en s'appuyant notamment sur des entretiens menés avec les anciens commissaires généraux au Plan. **Il s'agit, à travers une mise en perspective historique, de se poser plusieurs questions utiles et nécessaires pour la création du nouveau commissariat.** En quoi et pourquoi le Commissariat général du Plan a-t-il constitué une réussite, et quelles sont les raisons qui ont expliqué son affaiblissement puis sa suppression ? Qu'est ce qui est transposable et qu'est ce qui ne l'est pas, compte tenu notamment du changement de contexte ?

Le Commissariat général du Plan a longtemps contribué d'une manière substantielle à la définition de la stratégie et de l'action de l'Etat, dans le cadre d'une méthode originale assurant le lien avec les partenaires sociaux et la société civile.

1.1. L'originalité du Commissariat général du Plan

Indépendamment des idées de plan circulant dès les années trente³⁰, la mise en place effective, au lendemain de la seconde guerre mondiale, d'une planification en France obéissait à plusieurs impératifs et permettait d'y répondre cumulativement : fin 1945, impossible de convaincre les Etats-Unis de mettre en place le Plan Marshall sans formuler des précisions sur le projet que celui-ci devrait servir ; impossible de sortir d'une économie affaiblie et marquée par la guerre sans une organisation et une priorisation raisonnée des efforts et sans l'accord des organisations syndicales, concernant la priorité à donner à la production. Le Plan est un instrument unique conçu pour répondre à la fois à tous ces impératifs. La place centrale de l'Etat dans la conduite de l'économie dans l'immédiat après-guerre a favorisé son effectivité. Le Plan a ensuite conservé pendant de longues années ce caractère de lieu de « rassemblement des énergies » pour mobiliser les acteurs sociaux sur des voies de progression acceptables malgré les difficultés rencontrées.

Le Plan³¹, c'est d'abord un « lieu » au statut particulier dans l'administration française, où se côtoient et où échangent de multiples partenaires. Ses méthodes de travail, la position de ses « agents », la place de sa « production » dans la décision publique sont constitutives de son statut et de son influence.

³⁰ Les développements qui suivent ont bénéficié du regard et des réflexions de Michel Ozenda. Qu'il en soit ici remercié.

³¹ Les missions, les modes d'élaboration du plan et le fonctionnement du CGP ont été fixés par des textes à trois reprises : décret du 3 janvier 1946 (création du CGP, composition et rôle des commissions de modernisation et d'équipement) ; loi du 4 août 1962 (introduction d'une étape législative « approbation des grandes options », de rapports annuels d'exécution nationaux et par région de programme) et loi du 29 juillet 1982 (précisions détaillées du contenu et des procédures, et création des Contrats de Plan Etat-Régions).

Il s'appuie bien évidemment sur le statut très singulier du commissaire. Placé auprès du Président du Conseil puis du Premier ministre, le commissaire se trouvait tout à fait habilité à faire entendre sa voix auprès des membres du gouvernement. Le commissaire est un personnage « à part », qui n'a pas grand-chose à voir avec un directeur d'administration centrale, et qui est porteur d'une identité qui le rapproche du politique et lui donne, en tous cas, une autorité et une indépendance très spécifiques que renforce sa stature personnelle. C'est en particulier le renouvellement du crédit que lui a donné le général De Gaulle en présentant le Plan comme une « ardente obligation » (mai 1961), qui a permis à l'institution et à son commissaire d'avoir les coudées franches et d'être entendus. Il est difficile d'en citer quelques-uns, mais des grands noms tels que Jean Monnet bien sûr, Pierre Massé ou Michel Albert ont contribué à assurer le prestige du Plan.

Au-delà du commissaire, le commissariat est une administration très particulière, dite « de mission », qui échappe à la normalisation administrative. Cette particularité a contribué à faire circuler la parole librement. Le CGP n'a guère employé simultanément plus de 150 à 200 personnes au total. Ces personnes venaient d'ailleurs (fonction publique ou non) et y retournaient après quelques années, avec pour seuls acquis d'avoir élargi leur vision de la chose publique et leur carnet d'adresses. La hiérarchie au sein du commissariat était souple. Les chargés de mission, recrutés avec une solide expérience professionnelle mais pas encore « seniors », étaient amenés à développer des relations peu hiérarchiques avec leurs interlocuteurs internes et externes quelles que soient leurs responsabilités. Leur fonction essentielle était de contribuer à une bonne identification des problématiques à traiter dans le Plan, puis de faire cheminer au mieux dans les commissions et groupes de travail un « tour de parole » productif de sens et d'en sortir une interprétation à la fois suffisamment fidèle et polarisée par le travail d'ensemble du Plan.

C'est en grande partie sur les chargés de mission qu'a reposé la mise en œuvre des « méthodes du Plan ». Le CGP a attiré des esprits brillants et des compétences incontestables qui ont sérieusement contribué à l'intérêt de ses travaux. Il le doit sans doute à sa qualité de lieu d'expression jouissant d'une grande liberté. Mais il le doit aussi à sa capacité réelle, à cette époque, à peser sur le cours des choses.

Le Plan, c'est ensuite un « produit final » (le Plan), qui a longtemps été une référence respectée. Jusqu'aux années 1990, la loi de plan, point d'aboutissement et objectif ultime de la concertation, est bien ce qui donne sens au travail du commissariat. La planification dite « indicative » demeure la norme, pour à la fois donner un horizon temporel au-delà du court terme à l'action publique et offrir aux acteurs privés les meilleures conditions pour développer leur activité en compatibilité avec l'intérêt de la société et l'équilibre général de l'économie. Bref, la loi de plan, au-delà de son impact normatif, joue un rôle important de mobilisation de l'ensemble de la société.

Au cours du temps, les plans ont bien sûr évolué. Ils ont étendu leur champ, initialement limité aux seuls investissements productifs, aux équipements collectifs (5^{ème} plan) et aux fonctions collectives (6^{ème} plan), puis à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat dans la société (dont les questions éducatives, culturelles, la vie sociale, les questions urbaines....). Les moyens d'exécution ont également été diversifiés, avec des crédits budgétaires dédiés, des garanties d'évolution pour cinq ans de certaines dotations en équipement, et, plus globalement, une formalisation croissante des modalités d'articulation entre Budget et Plan. Parallèlement, la déclinaison territoriale de la loi de plan est engagée : la préoccupation d'une croissance territoriale équilibrée est présente

dès les premiers plans, avec les programmes d'action régionale ; au début des années 60, ces questions prennent une dimension importante, avec la création de la DATAR en 1963 ; enfin, les contrats de plan Etat-Région sont créés en 1982 et perdurent après l'arrêt des lois de plan (ils deviennent « contrat de projets » pour la programmation 2007-2013).

Au final, malgré les incidents de parcours, les difficultés conjoncturelles, la crise pétrolière, les différents plans successifs et les programmations budgétaires associées ont dans l'ensemble, été respectés jusqu'en 1984. La croissance prévue a été au rendez-vous jusqu'au 6^{ème} plan. Bien entendu, tout n'a pas été conforme aux prévisions, mais l'essentiel des objectifs assignés ont dans l'ensemble été atteints jusqu'aux années 1980.

Le Plan, c'est enfin, et surtout, une méthode. Un élément central est le nombre de personnes impliquées à un titre ou un autre dans l'élaboration des orientations du plan : dès les premiers plans, plus de 1 000 personnes sont associées ; pour la préparation du 10^{ème} plan, 3 500 personnes auraient été impliquées. Cette association est essentiellement réalisée à travers les commissions de concertation, réunissant administrations, partenaires sociaux et, plus largement, des personnalités émanant de la société civile ainsi que des experts issus du monde académique. Leur mode de travail est comparable jusqu'au début des années 1990. Les commissions ont une finalité apparente claire pour tous : préparer, dans le cadre d'un mandat qui définit un thème de travail, la loi de plan. Chacune remet un rapport public qui témoigne de ses débats et des accords entre ses membres. Le processus débouche sur une décision des pouvoirs publics.

Mais les commissions ne sont en rien un lieu de négociation. Tous les membres des commissions sont appelés à intervenir dans un processus collectif de type « maïeutique », sur une base « égalitaire ». L'activité collective ne vise pas à exprimer des positions sur des sujets présents par ailleurs dans le débat social, mais conduit le plus souvent à avancer sur des thèmes qui ne sont pas nécessairement déjà constitués en enjeux problématisés. Le CGP est l'organisateur compétent du travail des commissions, mais leur présidence est confiée à des personnalités extérieures. Il n'y a pas de vote ; les rapports ne sont pas un relevé de conclusions et reflètent rarement une « position commune », ils n'engagent que les présidents des commissions. Chacun peut exprimer des points de divergence, qui peuvent donner lieu à des avis qui suivent le rapport. Mais le cheminement permet de dessiner les convergences.

La conduite de ces travaux de moyen terme exige des données sur le futur possible d'une part, sur les grands équilibres et le bouclage économique d'autre part. Projections, simulations, modélisations, interfèrent avec les travaux du Plan de façon de plus en plus présente, grâce en particulier aux liens étroits avec l'INSEE, la direction de la prévision, les services d'études de l'administration, puis de façon croissante avec d'autres organismes d'études (OFCE). Le CGP crée en outre dans son orbite, avec des statuts divers, des organismes producteurs de données et d'analyses³². Pour les partenaires sociaux et notamment pour ceux qui ont peu de moyens pour accéder à une information plus rare qu'aujourd'hui, le Plan a ainsi été une ressource fiable très précieuse

³² En 1953, création du CREDOC pour suivre les évolutions de la consommation ; en 1961, création du CEPREL (pour la prospective à moyen et long terme) et du CERMAP (recherches mathématiques pour la planification), qui fusionnent en 1967 (CEPREMAP) ; création du CEPII (économie internationale) en 1978 ; création du CERC par décret d'avril 1966, à la suite de la conférence des revenus en 1963 et 1964.

A côté des commissions et pour les alimenter, le CGP a mobilisé un grand nombre de formes de travail : groupes de travail (associant ou non les partenaires sociaux), travaux d'étude et de recherche, investigations technico-économiques ; réflexions prospectives à long terme (sectorielles comme « Vieillir demain » pour la préparation du 8^{ème} plan, ou globales comme « 1965 » en 1955, « 1985 » en 1965, « 2005 » en 1987). Ces produits souvent novateurs ont nourri le débat public et restent des contributions importantes à l'évolution économique et sociale. Ils étaient directement complémentaires de la dynamique du plan proprement dit. Des rapports marquants ont continué à voir le jour dans le cadre du Commissariat général du Plan après la disparition de la loi de plan (comme ceux présidés par MM. Gandois (« Le choix de la performance globale », 1993), Minc (« La France de l'an 2000 », 1994), Boissonnat (« Le travail dans vingt ans », 1995).

1.2. Les facteurs d'affaiblissement

1.2.1. La difficulté de plus en plus grande de faire des plans conduit à l'abandon du Plan

La loi approuvant le dixième plan, adoptée en 1989, a été la dernière. Un 11^{ème} plan a été préparé, mais le gouvernement de la nouvelle majorité élue en 1993 ne l'a pas présenté au Parlement.

Quatre facteurs ont rendu l'exercice de planification plus complexe, puis obsolète :

- ♦ l'affaiblissement de la croissance. L'apogée du Plan coïncide avec la période des trente glorieuses, la présentation d'un plan à petite vitesse ne pouvant soulever les grands enthousiasmes des taux de croissance à plus de 5% par an de l'immédiat après-guerre ;
- ♦ l'internationalisation de l'économie qui rend l'économie française de plus en plus dépendante de la conjoncture mondiale, et probablement de moins en moins prévisible, de moins en moins « planifiable » ;
- ♦ la construction européenne, qui s'est traduite par un glissement des lieux du pouvoir et des éléments de discipline budgétaire, nécessite une convergence des orientations au niveau de l'ensemble de l'Union européenne (« stratégie de Lisbonne », puis « stratégie 2020 », et plus généralement la méthode ouverte de coordination) ;
- ♦ la montée en puissance des collectivités territoriales. A mesure que l'Etat réduisait la part de ses investissements dans l'économie, le relai était, en partie, pris par les régions dans des domaines essentiels. Cette transformation du rôle des collectivités dans le domaine du développement économique a été réelle et constitue un affaiblissement relatif de l'Etat central et, par contrecoup, du processus de planification qu'il pilote.

1.2.2. Certains choix erronés

On citera seulement deux exemples.

Le cas particulier de la nomination de ministres du Plan doit être évoqué. A l'épreuve de la réalité, cette solution présente l'inconvénient majeur de faire écran entre le commissariat et les autres ministères :

- ♦ des conflits de personnes ou d'orientation politique peuvent apparaître entre le ministre de tutelle et le chef du Gouvernement ;
- ♦ le Commissariat général du Plan a pu souffrir d'une concurrence stérile entre politiques publiques, au sein même du portefeuille d'un ministre. Il en est allé ainsi lorsque l'aménagement du territoire et le Plan étaient assumés par un même ministre ;
- ♦ plus fondamentalement, le risque latent est celui d'un manque d'intérêt du ministre vis-à-vis du long terme et des processus au long cours.

Ces difficultés ont été particulièrement visibles lorsque Michel Rocard fut nommé en 1981 ministre en charge du Plan. Il est alors clair que la gestion de cette nouvelle situation politique qu'est l'alternance va précisément se faire ailleurs. Ce qui conduit d'ailleurs Michel Rocard lui-même à recommander expressément de ne pas retenir cette formule : auditionné par la mission, il a affirmé qu'« *il faut se débarrasser de l'idée que le Plan a besoin d'un ministre du Plan pour fonctionner : le ministre du Plan ne peut être que le Premier ministre* ».

Jacques Delors l'exprime autrement, lorsqu'il affirme que « *d'abord, on a eu un ministre du Plan. (...) Le Commissariat général du Plan ne doit pas être un ministère. Il doit être une administration de missions, et se situer dans les interstices du pouvoir et la société. Il doit se présenter comme le carrefour idéal, où peuvent s'exprimer les aspirations des uns et des autres, où les intellectuels se sentent aussi à l'aise que les patrons, les syndicalistes, les dirigeants agricoles, les fonctionnaires.* »³³

Par ailleurs, des erreurs d'orientation ont eu de réelles conséquences. En avril 2003, le Premier ministre nomme Alain Etchegoyen comme Commissaire au Plan, en lui demandant de réorienter l'action du commissariat sur un travail de prospective sur le rôle de l'Etat en France. Les missions d'évaluation des politiques publiques et de concertation sont abandonnées. La réorganisation de la production intellectuelle du commissariat initiée par le commissaire conduit à la création d'une trentaine de groupes prospectifs, en mode « projet ». Mais la désorganisation, très grande, et le caractère hétérogène des travaux l'ont emporté sur la stimulation intellectuelle, pourtant réelle.

1.2.3. Des facteurs internes de fragilisation

Les facteurs « internes » de fragilisation ont également joué un rôle décisif dans le déclin de l'institution et du processus qu'elle pilotait.

Parmi ceux-ci, on relève en particulier une forme de « technocratisation » et de « routinisation » du Plan qui lui fait progressivement perdre son importance et sa spécificité dans le processus de décision. Les formes d'expression du commissariat évoluent : les instances et groupes de travail deviennent plus nombreux, les rapports de moins en moins concis. Avec la loi de 1982 notamment, les procédures

³³ Jacques Delors, *L'unité d'un homme, entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob, 1994.

deviennent plus bureaucratiques et mobilisent une énergie considérable sans toujours fournir des apports de même ampleur.

1.2.4. Une légitimité amoindrie aux moments où l'intervention de l'Etat dans l'économie est affaiblie idéologiquement

Au plan des idées, un désengagement de l'Etat est revendiqué par beaucoup, dans les années 1980, dans un contexte idéologique où l'idée d'une planification conduite par l'Etat n'est plus de mise. Depuis cette période, des rapports (rapport Gisserot-Belin en 1986, rapport de Gaulle en 1994, rapport Tron en 2003) ont, d'une manière ou d'une autre, montré qu'une interrogation voire un malaise existait à propos de la planification et du commissariat.

1.3. Une disparition compréhensible mais qui n'était pas une fatalité

Partant du constat, réel, de l'essoufflement du Commissariat général du Plan et, de celui, plus discutable, de l'inutilité d'une structure de ce type dans le contexte de la société actuelle, Dominique de Villepin, alors Premier ministre, décide en novembre 2005 de nommer Sophie Boissard comme commissaire au Plan chargée de faire évoluer l'organisme.

Peut-on pour autant affirmer que cette disparition était inévitable ? Ce n'est pas certain.

Le commissariat a à de nombreuses reprises prouvé son utilité sans loi de plan. En relation avec les autorités, les commissaires ont cherché de nouvelles utilités au CGP en s'appuyant sur sa réputation de lieu de réflexion globale et concertée. On a continué à y élaborer un nombre important de rapports (entre avril 1998 et mars 2002, une cinquantaine de rapports, sans compter ceux du Conseil national de l'évaluation et du Service études et recherche), certains ayant continué à marquer ou influencer la décision publique (ainsi du rapport de Bernard Cieutat en 2000, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*).

C'est pourquoi en décembre 2002, Jean-Baptiste de Foucauld, commissaire au Plan sous des majorités politiques différentes, publie une tribune³⁴ intitulée « *Maintenir le Commissariat du Plan et élargir ses missions* » dans laquelle il proposait une orientation différente autour de trois missions fondamentales :

- ♦ analyser en profondeur les interactions de la globalisation ;
- ♦ promouvoir une éthique de la discussion démocratique sur les grands sujets de société ;
- ♦ devenir l'opérateur-régulateur du développement durable.

Cette piste aurait pu être suivie.

³⁴ Tribune publiée dans *Les Echos* du vendredi 13 et samedi 14 décembre 2002.

2. La création du CAS repose sur un projet insuffisamment pensé

2.1. Intentions de départ

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) s'est construit sur un modèle structurellement différent de celui du Commissariat du Plan. Les liens de parenté existent naturellement : situé rue de Martignac, disposant d'effectifs et d'un budget globalement équivalent à ceux du Commissariat, le CAS reste un organisme d'études placé auprès du Premier ministre. Mais sa création, par décret du 6 mars 2006, relève d'un objectif différent de celui du commissariat. Les concepteurs du CAS s'inspirent notamment du modèle du Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères, ou encore de la *Strategy Unit* mise en place auprès du Premier ministre britannique (et supprimée depuis) : une structure de veille et d'études légère, réactive, et centrée sur l'aide à la décision du Premier ministre. Bref, un « *think tank* » de l'Etat.

Les différences assumées par rapport au Commissariat général du Plan sont doubles : l'organisme n'est plus tourné vers la prospective mais vers l'aide à la décision, en présumant que ces deux fonctions s'opposent nécessairement ; la concertation avec les partenaires sociaux, méthode structurante du Commissariat, est abandonnée au profit d'un travail d'expertise. Par ailleurs, tenant compte du nouveau paysage des organismes d'expertise et de concertation, le CAS est conçu comme une « tête de réseau » des organismes de ce type placés auprès du Premier ministre : Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse de la société, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi et Haut conseil à l'intégration. Afin d'assurer cette coordination, il est institué auprès du directeur général du CAS un comité d'orientation qui comprend notamment les présidents de ces différents organismes et, réciproquement, le directeur général du CAS est membre de ces différents conseils.

La production des travaux est repensée en vue de satisfaire à ces nouvelles exigences. L'une des principales nouveautés est la création d'une « note de veille », courte note publiée chaque semaine et orientée vers des recommandations concrètes à destination des décideurs publics.

2.2. La pratique et les résultats

Le CAS a produit des études substantielles. On citera, par exemple, le rapport « Energies 2050 », préparé notamment avec la direction générale de l'énergie et du climat.

Force est de reconnaître cependant que le modèle du CAS n'a pas convaincu. La qualité des équipes du CAS n'est pas en cause. Certains aspects positifs du travail du CAS sont reconnus : sa notoriété, notamment médiatique, s'est progressivement accrue, en particulier depuis 2010 ; certains de ses travaux ont pu être appréciés pour la qualité du processus ou de la réflexion, ainsi de l'exercice de prospective, « France 2025 » mené en 2008 bien qu'il n'ait pas été achevé, des rapports sur « Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 » (octobre 2007) et sur « Le travail et l'emploi dans 20 ans » (juillet 2011), ou de la poursuite des travaux de « prospective des métiers et des qualifications » initiés par le Commissariat général du Plan.

Mais **le CAS n'a pu s'imposer**. Ce constat est en partie lié à la conception du modèle initial. Il est aussi en partie lié à l'histoire heurtée que le CAS a connue en six ans. Durant cette courte période, quatre directeurs généraux se sont succédé à sa tête : Sophie Boissard, de mars 2006 à juillet 2007 ; Philippe Mills (par intérim, en tant que directeur général adjoint, entre juillet et décembre 2007), René Sève, entre décembre 2007 et janvier 2010 et Vincent Chriqui, depuis janvier 2010. Par ailleurs, entre mai 2007 et novembre 2010, un secrétaire d'Etat en charge de la prospective (Eric Besson puis Nathalie Kosciusko-Morizet) chapeaute le CAS, et lui donne des orientations politiques différentes : retour à un organisme de prospective de décembre 2007 à décembre 2008, puis, depuis janvier 2009, exercices orientés vers un horizon temporel plus court.

Surtout, le CAS n'a pu s'imposer, car il a échoué dans deux des missions centrales qui lui étaient données.

D'une part, **alors que le CAS se présentait comme une tête de réseau, il n'a pas su, ou pas pu, jouer ce rôle**. Les dispositions textuelles assurant le lien entre les organismes de concertation et d'expertise placés auprès du Premier ministre et le CAS n'ont pas suffi : lesdits organismes, qui se sont d'ailleurs multipliés³⁵, sont présidés par des personnalités de premier plan, et ont été en capacité de s'affranchir de ce qu'ils considéraient comme une forme de tutelle. Les contacts se sont peu à peu limités à des échanges d'informations sur les programmes de travail. Au final, la coordination intellectuelle et la mise en cohérence apparaît faible sinon inexistante.

D'autre part et surtout, alors que le site internet du CAS affirme qu'il « *préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales* », le CAS n'a en réalité eu qu'un très faible impact sur le processus de décision publique. En particulier, **le CAS n'a pas été associé à la préparation des grandes décisions publiques stratégiques, aux grandes réformes structurantes** (par exemple réforme des retraites, mise en place du revenu de solidarité active, décision du grand emprunt et mise en place du Commissariat général aux investissements, suppression de la taxe professionnelle), **aux grandes concertations** organisées par la puissance publique (Grenelle de l'environnement, Etats généraux de l'industrie, ...) **ou aux travaux de réflexion confiés à des personnalités** (rapport Pébereau sur la dette publique, rapport Attali sur la libération de la croissance, rapport Gallois sur la compétitivité).

Par ailleurs, **le CAS n'a pas été directement impliqué dans la réforme de l'Etat et l'évaluation des politiques publiques** engagé au cours de la précédente législature (révision générale des politiques publiques). Le CAS s'est peu à peu transformé en un bureau d'études, qui élabore et livre des réflexions en général intéressantes, mais dont on peine à voir la cohérence d'ensemble et surtout le caractère « stratégique ». En témoignent **les thèmes choisis dans la programmation du CAS qui recouvrent des sujets d'importance inégale**. Parmi les thèmes indiqués par la direction générale du CAS comme ayant eu une portée significative et une traduction concrète dans l'action publique, peuvent être mentionnés **à titre d'illustration** :

³⁵ Avant la création du CAS : en 1997, Conseil d'analyse économique ; en 2000, Conseil d'orientation des retraites ; en 2003, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ; en 2004, Conseil d'analyse de la société ; en 2005, Conseil d'orientation pour l'emploi. Après la création du CAS : en 2009, le Haut Conseil de la famille ; en 2010, la Conférence nationale de l'industrie ; en 2012, le Haut conseil du financement de la protection sociale.

- ♦ des mesures de projet de loi de finances (modification de la taxe générale sur les activités polluantes, révision du taux de TVA sur les engrais) issues du rapport Sainteny sur les aides publiques dommageables à la biodiversité (octobre 2011) ;
- ♦ la mise en place d'avertissements sanitaires visuels (« images chocs ») sur les paquets de cigarettes, compte tenu des limites des avertissements sanitaires textuels, tel que préconisé par le rapport du CAS sur les nouvelles approches de la prévention de la santé publique (rapport n°25, 2010) ;
- ♦ la mise en place d'un site d'information à destination des familles (« Info Famille Net Ecoute) suite à une note d'analyse du CAS sur les jeux vidéos (note 201, *Jeux vidéos : quelle régulation des contenus et des pratiques ?*, novembre 2010).

Ce bilan n'est pas de la seule responsabilité du CAS. Il est également celui des pouvoirs publics, et en particulier des Premiers ministres successifs et de leurs cabinets, qui n'ont pas pu ou pas su s'appuyer sur les ressources du CAS. A ce titre, la rareté des saisines émanant du Premier ministre témoigne de ce manque d'intérêt.

Au-delà même du bilan propre du CAS, le modèle qui a présidé à sa création n'est pas adapté à l'ambition du Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Il faut donc assumer une rupture. Le triptyque « expertise-veille-appui au processus de décision gouvernemental » qui sous-tendait l'activité du CAS s'est révélé beaucoup moins structurant que le triptyque « concertation-évaluation-prospective » qui sous-tendait celle du Commissariat général du Plan.

Encadré : Le Centre d'analyse stratégique : quelques données de base

Créé par décret en date du 6 mars 2006, le CAS se substitue au Commissariat général du Plan.

Le CAS est en réseau avec plusieurs conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : Conseil d'analyse économique (CAE) ; Conseil d'analyse de la société ; Conseil d'orientation des retraites ; Conseil d'orientation pour l'emploi ; Haut Conseil de la famille ; Haut conseil à l'intégration.

Le CAS s'appuie, aux termes de l'article 4 du décret du 6 mars 2006, **sur un comité d'orientation de onze membres**, qui comprend le président délégué du CAE, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du COR, le président du COE, le président du HCI, le SGAE, le DATAR, deux députés, deux sénateurs et un membre du conseil économique, social et environnemental (CESE). Le comité d'orientation est consulté notamment sur le programme de travail du CAS.

Le Centre d'analyse stratégique est organisé en quatre départements sectoriels, respectivement en charge de l'économie et des finances, du développement durable, du travail et de l'emploi, et des questions sociales. Le CEPII constitue fonctionnellement l'un de ses services, mais est en réalité autonome.

Des collaborations bilatérales avec des centres de recherche ont été initiées sur une base *ad hoc*, par exemple en 2011 avec le Centre pour la Recherche Economique et ses Applications (CEPREMAP), avec l'Université Paris-Dauphine et l'université Jiao Tong, en partenariat avec le CEPII, le Laboratoire Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques (LIEPP-Sciences Po) ou le Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Sciences Po).

En 2012, le CAS et les organismes associés ont un plafond d'emplois fixé à 203 équivalents temps plein, et environ 28 M€ en autorisations d'engagement/crédits de paiement, dont plus de 5 M€ en subvention à l'Institut de recherches économiques et sociales, à l'Institut français des relations internationales et à l'Institut de relations internationales et stratégiques. **Le CAS dispose en propre, sans les subventions aux associations, sans les organismes associés et sans le CEPII, d'un budget de 12,3 M€ et emploie plus de 110 personnes.**

Les travaux du CAS prennent la forme de notes d'analyse (au 30 septembre 2012, le CAS avait publié depuis sa création 285 notes d'analyse, documents d'une longueur de 12 pages), rapports (au 30 septembre 2012, le CAS avait publié depuis sa création 103 rapports dont 9 en 2012) et documents de travail. Le Centre organise également des colloques, journée d'études et séminaires. Son rapport annuel dresse le bilan de ses travaux.

Source : Centre d'analyse stratégique.

ANNEXE N°3

Organismes en réseau avec le commissariat

ORGANISMES EN RESEAU AVEC LE COMMISSARIAT

Avant la réforme, le réseau du Centre d'analyse stratégique est constitué des organismes qui :

- ♦ siègent au comité d'orientation du CAS (cf. décret constitutif du CAS) ;
- ♦ dans lesquels le commissaire est présent ou représenté ;
- ♦ et qui relèvent du même périmètre budgétaire.

Ces organismes sont :

- ♦ le Conseil d'analyse économique ;
- ♦ le Conseil d'analyse de la société ;
- ♦ le Conseil d'orientation des retraites ;
- ♦ le Conseil d'orientation pour l'emploi ;
- ♦ le Haut Conseil à l'intégration.

Le CEPII quant à lui est un service du CAS.

Après la réforme, il est proposé que **relèvent du réseau du commissariat général à la stratégie et à la prospective** :

- ♦ les **organismes qui figuraient dans le réseau du CAS** (à l'exception toutefois du Conseil d'analyse de la société qu'il est recommandé de supprimer) ;
- ♦ **d'autres organismes qui sont actuellement auprès du Premier ministre** et qui font du travail concerté (le Haut Conseil de la famille, le Haut Conseil de financement de la protection sociale, la Conférence nationale de l'industrie) ;
- ♦ enfin, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), actuellement rattaché au ministre des affaires sociales.

Il est considéré que **certains organismes n'ont par définition pas vocation à être dans ce réseau**. Il en est ainsi :

- ♦ des **organismes consultatifs** (tels que le Conseil national de l'emploi) ;
- ♦ des **organismes qui font un travail d'études sans participation des partenaires sociaux et qui ne sont pas rattachés au Premier ministre** (tel est le cas par exemple du Conseil des prélèvements obligatoires rattaché à la Cour des comptes) ;
- ♦ des **organismes administratifs qui ont pour l'essentiel une vocation opérationnelle** (par exemple, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, le Commissariat général à l'investissement) ;
- ♦ de la **Commission nationale du débat public**, qui organise les débats sur des projets d'investissement public...

ANNEXE N°4

Personnes auditionnées par la mission

PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION³⁶

Parlement

- ♦ Jean-Pierre Bel, président du Sénat
- ♦ Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale
- ♦ Gérard Larcher, sénateur, ancien président du Sénat
- ♦ Bruno Le Maire, député, ancien ministre
- ♦ Aurélie Robineau-Israël, directrice adjointe du cabinet du président de l'Assemblée nationale

Gouvernement

- ♦ Jean-Marc Ayrault, Premier ministre
- ♦ Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé
- ♦ Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ♦ Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Présidence de la République

- ♦ Pierre-René Lemas, secrétaire général de la présidence de la République
- ♦ Sylvie Hubac, directrice de cabinet
- ♦ Michel Yahiel, conseiller travail, emploi et protection sociale
- ♦ Sophie Brocas, conseillère administration et service public

Premier ministre

- ♦ Christophe Chantepy, directeur de cabinet
- ♦ Camille Putois, directrice-adjointe de cabinet
- ♦ Odile Renaud-Basso, directrice-adjointe de cabinet
- ♦ Bernard Candiard, conseiller spécial
- ♦ Christophe Devys, conseiller social
- ♦ Jean-Paul de Gaudemar, conseiller éducation
- ♦ Serge Guillon, secrétaire général des affaires européennes, conseiller « Europe »
- ♦ Marie-Anne Levêque, conseillère « fonction publique et réforme de l'Etat »

Cabinets ministériels

- ♦ Manuel Flam, directeur du cabinet de la ministre de l'égalité des territoires et du logement

³⁶ Certaines auditions n'ont pas été menées directement par Mme Yannick Moreau mais l'ont été par un membre de la mission, un chargé de mission ou un rapporteur. Ces auditions sont signalées par un *.

- ♦ Selma Mahfouz, conseillère, coordinatrice du pôle retraites et affaires sociales
- ♦ Stéphane Israël, directeur du cabinet du ministre du redressement productif
- ♦ Gilles Gateau, directeur du cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ♦ Jérémy Houstraete, conseiller technique « politiques contractuelles et des relations avec les branches professionnelles » au cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ♦ Laurent de Jekowski, directeur du cabinet de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Personnalités politiques

- ♦ Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne
- ♦ Michel Rocard, ancien Premier ministre, ancien ministre du Plan
- ♦ Dominique de Villepin, ancien Premier ministre

Conseil économique, social et environnemental

- ♦ Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- ♦ Jean-Paul Bailly, président de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Conseil économique, social et environnemental
- ♦ Annie Podeur, secrétaire générale du Conseil économique, social et environnemental
- ♦ Christian Le Roux, directeur de cabinet du président du Conseil économique, social et environnemental
- ♦ François Rachline, conseiller spécial du président du Conseil économique, social et environnemental

Administrations centrales

- ♦ Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail
- ♦ Dominique Dron, ancienne commissaire générale au développement durable
- ♦ Julien Dubertret, directeur du budget
- ♦ * Thomas Fatôme, directeur de la sécurité sociale, et Jean-Louis Rey, chef de service
- ♦ Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, Claire Waysand, directrice générale adjointe, et Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques
- ♦ Jérôme Filippini, délégué général de la modernisation de l'Etat puis secrétaire général à la modernisation de l'action publique, et Alban de Loisy, délégué de la mission d'évaluation des politiques publiques
- ♦ Serge Morvan, directeur général des collectivités locales
- ♦ Luc Rousseau, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services
- ♦ Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE
- ♦ Franck Von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- ♦ Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Centre d'analyse stratégique

- ♦ Vincent Chriqui, directeur général du Centre d'analyse stratégique
- ♦ Hervé Monange, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique
- ♦ Didier Millot, secrétaire général du Centre d'analyse stratégique
- ♦ Jean-Paul Nicolai, Dominique Auverlot, Véronique Deprez-Boudier, Delphine Chauffaut, chefs des départements du Centre d'analyse stratégique

Conseils placés auprès du Premier ministre

- ♦ Agnès Bénassy-Quéré, ancienne directrice du CEPPI et présidente déléguée du Conseil d'analyse économique
- ♦ Christian de Boissieu, ancien président délégué du Conseil d'analyse économique
- ♦ Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, et Hugues de Balathier, secrétaire général
- ♦ Jean-François Dehecq, vice-président de la Conférence nationale de l'industrie
- ♦ Mireille Elbaum, présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale
- ♦ Luc Ferry, président délégué du Conseil d'analyse de la société
- ♦ Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites, et Yves Guégano, secrétaire général
- ♦ Denis Piveteau, président du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie, et Marie Reynaud, secrétaire générale (*placé auprès du ministre en charge de l'assurance maladie*)
- ♦ Raymond Soubie, ancien président du Conseil d'orientation pour l'emploi

Autres organismes publics

- ♦ Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, et Michel Ruffin, chef du service « prospective, études, observation territoriale et évaluation » de la DATAR
- ♦ Louis Gallois, commissaire général à l'investissement
- ♦ Philippe Bouyoux, commissaire général adjoint à l'investissement

Juridictions, corps de contrôle et d'inspection

- ♦ * Dominique Balmay, conseiller d'Etat honoraire
- ♦ Marianne Bondaz, inspectrice générale de l'administration
- ♦ Nathalie Destais, inspectrice générale des affaires sociales
- ♦ Olivier Dutheil de Lamothe, président de la section sociale du Conseil d'Etat
- ♦ Gilles Johanet, procureur général près la Cour des comptes
- ♦ Marie-Christine Lepetit, chef du Service de l'Inspection générale des finances
- ♦ Martine Marigeaud, inspectrice générale des finances
- ♦ Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et Gérard Terrien, secrétaire général
- ♦ Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat
- ♦ * Marc Perrin de Brichambault, rapporteur à la section du contentieux du Conseil d'Etat

- ♦ Pierre-François Racine, ancien président de la section des finances du Conseil d'Etat
- ♦ Jacky Richard, président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat
- ♦ Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat
- ♦ Olivier Schrameck, ancien directeur du cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre (1997-2002), président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat
- ♦ Henri Toutée, président de la section des finances du Conseil d'Etat
- ♦ Thierry Tuot, président de sous-section au Conseil d'Etat, chargé par le Premier ministre d'une mission sur la politique d'intégration
- ♦ Thierry Wahl, inspecteur général des finances, chargé par la ministre du logement et de l'égalité des territoires d'une mission sur la création d'un commissariat à l'égalité des territoires

Anciens Commissaires au Plan et anciens directeurs généraux du CAS

- ♦ Michel Albert, ancien commissaire général au Plan (1978-1981)
- ♦ Hubert Prévot, ancien commissaire général au Plan (1981-1984)
- ♦ Henri Guillaume, ancien commissaire général au Plan (1984-1987)
- ♦ Bertrand Fragonard, ancien commissaire général au Plan (1987-1988) et président délégué du Haut Conseil de la famille
- ♦ Pierre-Yves Cossé, ancien commissaire général au Plan (1988-1991)
- ♦ Jean-Baptiste de Foucauld, ancien commissaire général au Plan (1992-1995)
- ♦ Jean-Michel Charpin, ancien commissaire général au Plan (1998-2003)
- ♦ Sophie Boissard, ancien commissaire générale au Plan (2005-2006) puis directrice générale du Centre d'analyse stratégique (2006-2007)
- ♦ René Sève, ancien directeur général du Centre d'analyse stratégique (2008-2010)

Anciens membres du Commissariat général du Plan et du Centre d'analyse stratégique

- ♦ Julien Damon, professeur à Sciences Po, ancien chef de département du Centre d'analyse stratégique
- ♦ Jean-Pierre Duport, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ Jacques Fournier, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ André Gauron, ancien membre du Commissariat général du Plan et du Conseil d'analyse économique
- ♦ Jean-Louis Levet, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ * Gabriel Mignot, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ Bernard Soulage, vice-président de la région Rhône-Alpes, ancien membre du Commissariat général du Plan
- ♦ François Stasse, président de section adjoint au Conseil d'Etat, ancien membre du Commissariat général du Plan
- ♦ Nicolas Tenzer, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ * Pierre Vanlerenberghe, ancien chef de service du Commissariat général du Plan
- ♦ * Patrick Viveret, auteur pour le Commissariat général du Plan d'un rapport sur l'évaluation des politiques publiques

Partenaires sociaux

- ♦ Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT
- ♦ Laurent Berger, secrétaire général adjoint de la CFDT, Laurence Laigo, secrétaire nationale, Aline Degay, secrétaire confédérale
- ♦ Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO, et Christelle Gillard, assistante du secrétaire général
- ♦ Philippe Louis, président confédéral de la CFTC
- ♦ Bernard Van Craeynest, président de la CFE-CGC, Bernard Valette, secrétaire national
- ♦ Luc Bérille, secrétaire général de l'UNSA
- ♦ Bernardette Groison, secrétaire générale de la FSU, et Anne Feray, membre du secrétariat
- ♦ Laurence Parisot, présidente du Medef, et Michel Guilbaud, directeur général
- ♦ Jean-François Roubaud, président de la CGPME, Geneviève Roy, vice-présidente, et Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, secrétaire général
- ♦ Jean Lardin, président de l'UPA
- ♦ Christiane Lambert, première vice-présidente de la FNSEA
- ♦ David Gordon-Krief, président de l'UNAPL, et Romain Mifsud, conseiller du président
- ♦ Alain Cordesse, président de l'union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), Hugues Vidor, vice-président et Sébastien Darrigrand, délégué général

Organismes de recherche et cercles de réflexion

- ♦ Jean-Paul Bouchet, président de l'IRES
- ♦ * Jacques Freyssinet, ancien directeur général de l'IRES
- ♦ Frédéric Lerais, directeur général de l'IRES
- ♦ * Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS
- ♦ * Valérie Genin, secrétaire générale de l'IFRI
- ♦ Jean Pisani-Ferry, président du centre de réflexion Bruegel, ancien président délégué du Conseil d'analyse économique
- ♦ Jean-Philippe Thiellay, Thomas Chalumeau et Jean-Louis Bianco, respectivement vice-président et membres de Terra Nova
- ♦ Michel Pinault, président du CREDOC

Universitaires

- ♦ Michel Godet, professeur au conservatoire national des arts et métiers
- ♦ Alain Supiot, professeur au Collège de France

ANNEXE N°5

Sigles utilisés

SIGLES UTILISES

ARS	Agence régionale de santé
CAE	Conseil d'analyse économique
CAS	Centre d'analyse stratégique
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CEPREL	Centre d'étude de la prospection économique à moyen et long termes
CEPREMAP	Centre pour la recherche économique et ses applications
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CERMAP	Centre d'étude et de recherche en mathématiques pour la planification
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGI	Commissariat général à l'investissement
CGP	Commissariat général du plan
CGSP	Commissariat général à la stratégie et à la prospective
CNI	Conférence nationale de l'industrie
CNIS	Conseil national de l'information statistique
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
COR	Conseil d'orientation des retraites
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DRC	<i>Development Research Center of the State Council</i>
HCAAM	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie
HCF	Haut conseil de la famille
HCFPS	Haut conseil du financement de la protection sociale
IFRI	Institut français des relations internationales
IHEDN	Institut des hautes études de la défense nationale
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IRIS	Institut des relations internationales et stratégiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
PCVF	<i>Presidential Council for Future and Vision</i>
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RGPP	Révision générale des politiques publiques

SGG	Secrétariat général du gouvernement
SSM	Services statistiques ministériels
WRR	<i>Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid</i>